

## Oppivelvollisuuden laajentamisen seurantarayhmä

### 3 Tavoitteet

Hallituksen esityksen ensisijaisena tavoitteena on nostaa suomalaisten koulutus- ja osaamistasoa. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi -strategisessa kokonaisuudessa on linjattu, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen, sillä nyky-yhteiskunnassa työllistymisen ja yhteiskuntaan osallistumisen vähimmäisvaatimukseksi on tunnustettu toisen asteen tutkinto. Pelkän peruskoulun oppimäärän suorittaneiden työllisyysaste laskee koko ajan, kun työelämän osaamisvaatimukset kasvavat ja matalan koulutus- ja osaamistason työt vähenevät. Toisen asteen tutkinnon suorittaminen parantaa nuorten työllistymismahdollisuuksia. Muuttuvan työelämän vaatimukset lisäävät myös oman osaamisen päivittämisen ja jatkuvan oppimisen tarvetta merkittävästi. Oppivelvollisuuden laajentamisen ja toisen asteen tutkinnon suorittamisen tavoitteena on varmistaa, että jokaisella nuorella on riittävät valmiudet ja kyky oppia uutta ja pysyä näin työmarkkinoilla, edetä työuralla tai vaihtaa alaa ja ammattia tarvittaessa. Toisen asteen tutkinnon suorittaminen antaa yleisen jatko-opintokelpoisuuden ja mahdollistaa hakeutumisen ammattikorkeakouluun tai yliopistoon jatkamaan opintoja aina tohtoriksi saakka.

Koulutus- ja osaamistason nostamisen lisäksi esityksen tavoitteena on kaventaa oppimiseroja, lisätä koulutuksellista tasa-arvoa ja antaa kaikille nuorille yhdenvertaiset mahdollisuudet kouluttautua kykyjensä mukaisesti. Suomi on kansainvälisten vertailujen mukaan peruskoulutuksen kärkimaita maailmassa, mutta eriarvoisuus ja oppimiserot uhkaavat suomalaisen koulutuksen menestystarinaa. Alueelliset, sosioekonomiset ja sukupuolten väliset erot sekä koulutuksen periytyvyys näkyvät oppimisessa ja kouluttautumisessa entistä vahvemmin. Myös maahanmuuttajat, maahanmuuttajataustaiset, vammaiset ja toimintarajoitteiset sekä muut haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät jäävät koulutuksessa ja osaamisessa muista väestöryhmistä jälkeen. Oppivelvollisuuden laajentamisen ja siihen kytkeytyvän toisen asteen koulutuksen maksuttomuuden sekä opinto-ohjauksen ja oppimisen tuen vahvistamisen tavoitteena on antaa kaikille nuorille yhdenvertaiset mahdollisuudet suorittaa toisen asteen tutkinto ja saada tarvittavaa tukea opintoihin riippumatta perheen varallisuudesta tai opiskelijan asuinpaikasta, sukupuolesta tai etnisestä taustasta.

Oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä on tarkoitus uudistaa nivelvaiheen koulutuksia sekä turvata riittävä ja laadukas ohjaus, ei pelkästään mekaanisesti nostaa oppivelvollisuuskäytäntöä ja laajentaa oppivelvollisuutta toiselle asteelle. Tavoitteena on, että perusasteen ja toisen asteen nivelvaiheen yhteistyö on nykyistä tiiviimpää, jotta kaikki nuoret siirtyisivät perusopetuksen jälkeen toiselle asteelle, ensisijaisesti tutkintoon johtavaan koulutukseen ja tarvittaessa muuhun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan koulutukseen. Vankka perusosaaminen, riittävä ja laadukas opinto-ohjaus ja sujuva siirtyminen toisen asteen opintoihin on välttämätöntä saumattoman opintopolun mahdollistamiseksi kaikille nuorille. Lisäksi yhtä oleellista on, että toisen asteen opinnot edistyvät ja tutkinto suoritetaan loppuun. Hallitusohjelman mukaisesti oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvän valmistelun yhteydessä on käyty läpi toisen asteen keskeyttämisen syyt ja otettu ne huomioon valmistelussa. Tavoitteena on, että jokaiselle nuorelle laaditaan toisella asteella yksilöllinen opintopolku, jossa otetaan huomioon nuoren tavoitteet, edellytykset, elämäntilanne sekä opetuksen, ohjauksen ja tuen tarve. Yksilöllinen opintopolku ja siihen kytkeytyvät tukitoimet varmistavat opintojen etenemisen ja tukevat tutkinnon suorittamista.

Hallituksen tavoitteena on varmistaa määräraharapheet jokaisen oppivelvollisuuden laajentamiseen kytkeytyvän opinto- ja tukimuodon kohdalla. Oppivelvollisuustehtävään liittyvien erilaisten koulutusmuotojen järjestäjille korvataan täysimääräisesti oppivelvollisuustehtävään liittyvät kustannukset. Julkisen talouden suunnitelmassa on varauduttu oppivelvollisuuden laajentamisen ja siihen kytkeytyvän toisen asteen maksuttomuuden kustannuksiin.

## 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

### 4.1 Keskeiset ehdotukset

#### *Oppivelvollisuuden suorittaminen*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki, johon koottaisiin oppivelvollisuutta koskevat säännökset. Lain nimi olisi oppivelvollisuuslaki. Oppivelvollisuuslaissa säädettäisiin oppivelvollisuuden tavoitteista, oppivelvollisuuden alkamisesta ja päättymisestä sekä koulutuksista, joissa oppivelvollisuutta voisi suorittaa. Oppivelvollisuuden alkamisajankohtaa ei ehdoteta muutettavaksi, vaan oppivelvollisuus alkaisi nykytilaa vastaavasti sinä vuonna, kun lapsi täyttää seitsemän vuotta. Myös pidennettyä oppivelvollisuutta koskeva sääntely säilyisi nykyisellään. Esityksessä ehdotetaan, että oppivelvollisuus päättyisi, kun henkilö täyttää 18 vuotta tai kun henkilö on hyväksytysti suorittanut lukiolaissa tai ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun tutkinnon tai niitä vastaavan ulkomaisen koulutuksen. Oppivelvollisuuden alkamista ja päättymistä koskevat säännökset siirrettäisiin perusopetuslaista oppivelvollisuuslakiin.

Oppivelvollisuuden suorittaminen aloitettaisiin nykytilaa vastaavasti perusopetuslaissa tarkoitetussa perusopetuksessa. Perusopetuksen järjestämistä ja sisältöä koskevat säännökset olisivat jatkossakin perusopetuslaissa. Perusopetuksen kestoa ei ehdoteta muutettavaksi. Perusopetuksen oppimäärän suorittamisen jälkeen oppivelvollisuutta suoritettaisiin toisen asteen koulutuksessa. Ensisijaisesti oppivelvollisuutta suoritettaisiin suorittamalla lukiokoulutuksen oppimäärää ja sen päätteeksi suoritettavaa ylioppilastutkintoa taikka ammatillista perustutkintoa tai ammattitutkintoa. Jos perusopetuksen päättäneellä nuorella ei olisi vielä valmiuksia siirtyä toisen asteen tutkintotavoitteiseen koulutukseen, hän voisi suorittaa oppivelvollisuuttaan tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa tai kansanopistojen oppivelvollisille suunnatussa koulutuksessa. Vaativaa erityistä tukea tarvitsevat opiskelijat voisivat suorittaa oppivelvollisuuttaan työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa koulutuksessa. Tietyissä tilanteissa oppivelvollisuutta voisi suorittaa myös aikuisten perusopetuksessa.

Oppivelvollisuuslaissa säädettäisiin perusteista, joilla oppivelvollisuuden suorittaminen olisi mahdollista keskeyttää. Keskeyttämisperusteet koskisivat oppivelvollisuuden suorittamista sekä perusopetuksessa että toisen asteen koulutuksessa. Voimassa olevassa perusopetuslaissa ei ole vastaavaa sääntelyä oppivelvollisuuden keskeyttämisperusteista. Oppivelvollisella olisi aina oikeus opiskella ja oppivelvollisuuden keskeyttämistä koskeva päätös tehtäisiin oppivelvollisen tai hänen huoltajansa hakemuksesta.

Oppivelvollisuuslaissa säädettäisiin huoltajan valvontavastuusta ja vastaava säännös valvonnasta poistettaisiin perusopetuslaista. Nykytilaa vastaavasti huoltajan olisi huolehdittava siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Oppivelvollisuuslaissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta määrätä sakkorangaistus huoltajalle, jos huoltaja tahallaan tai törkeää huolimattomuuttaan laiminlyö velvollisuutensa. Oppivelvolliselle itselleen ei asetettaisi sanktioita oppivelvollisuuden laiminlyönnistä.

Oppivelvollisella olisi perusopetuksen päättymisen jälkeen hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Hakeutumisvelvollisuus kuuluisi myös oppivelvollisuuden suorittamiseen. Hakeutumisvelvollisuus jatkuisi, jos oppivelvollinen jää ilman opiskelupaikkaa tai keskeyttää aloittamansa opinnot. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppivelvollisen asuinkunnalle ehdotetaan uusia oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuita, joilla vahvistettaisiin alle 18-vuotiaan nuoren saamaa ohjausta ja tukea erityisesti koulutukseen hakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämisilanteissa. Ohjaus- ja valvontavastuu rakennettaisiin ”saattaen vaihtaan” –periaatteella. Eri tahojen ohjaus- ja valvontavastuut määriteltäisiin lainsäädännössä siten, että yhden tahon ohjaus- ja valvontavastuu päättyisi aina vasta silloin, kun toisen tahon ohjaus- ja valvontavastuu alkaisi. Tällä varmistettaisiin se, että oppivelvollinen nuori ei missään vaiheessa putoaisi tukiverkon ulkopuolelle.

Perusopetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus ohjata ja valvoa oppivelvollisen hakeutumista perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen perusopetuksen päättyessä, erityisesti viimeisen vuosiluokan aikana. Pääsääntöisesti opintoihin hakeuduttaisiin yhteishaussa, mutta oppivelvollinen voisi hakeutua myös yhteishaun ulkopuolella oleviin koulutuksiin, kuten oppisopimuskoulutukseen tai vieraskieliseen koulutukseen. Jos oppivelvollinen ei saisi opiskelupaikkaa yhteishaussa, perusopetuksen järjestäjän velvollisuutena olisi antaa oppivelvolliselle ohjausta myös perusopetuksen suorittamisen päätyttyä kesäkuukausien aikana, jotta oppivelvollinen voisi hakea opiskelupaikkaa yhteishaun jälkeisessä jatkuvassa haussa.

Pääsääntöisesti perusopetuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu päättyisi, kun oppivelvollinen on aloittanut opiskelun toisen koulutuksen järjestäjän koulutuksessa. Jos oppivelvollinen ei hakeudu toisen asteen koulutukseen tai ei ole saanut opiskelupaikkaa hakemissaan koulutuksissa, päättyisi perusopetuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu opetus- ja kulttuuriministeriön vuosittain päättämänä ajankohtana elokuun loppupuolella. Tämän ajankohdan jälkeen perusopetuksen järjestäjän olisi ilmoitettava oppivelvollisen asuinkunnalle ilman opiskelupaikkaa olevista oppivelvollisista nuorista, joiden osalta ohjaus- ja valvontavastuu siirtyisi asuinkunnalle.

Asuinkunnan tehtävänä olisi selvittää oppivelvollisen nuoren kokonaistilannetta ja tuen tarvetta yhdessä oppivelvollisen ja tämän huoltajan tai muun laillisen edustajan kanssa. Asuinkunta ohjaisi oppivelvollista hakeutumaan hänelle soveltuvaan koulutukseen ja tarvittaessa muiden tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin. Koulukuntoiselle oppivelvollisille viimesijassa osoitettaisiin opiskelupaikka valmentavassa koulutuksessa, jos hän ei vapaaehtoisesti hakeutuisi toisen asteen koulutukseen.

Kun perusopetuksen päättänyt nuori on aloittanut toisen asteen koulutuksessa, ohjaus- ja valvontavastuu siirtyisi toisen asteen koulutuksen järjestäjälle. Koulutuksen järjestäjän olisi seurattava oppivelvollisen opintojen edistymistä ja tarvittaessa ilmoitettava oppivelvollisen huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle, jos oppivelvollinen ei suorittaisi opintojaan opiskelusuunnitelmansa mukaisesti. Jos oppivelvollinen olisi ai-keissa keskeyttää oppivelvollisuutensa suorittamisen, koulutuksen järjestäjän olisi selvítettävä mahdollisuudet suorittaa opintoja muussa oppimisympäristössä tai hakeutua muuhun koulutukseen, jotta oppivelvollisuuden suorittaminen ei keskeytyisi. Oppivelvollinen opiskelija ei voisi erota oppilaitoksesta oman ilmoituksensa perusteella ilman, että hänellä on uusi opiskelupaikka. Jos oppivelvollinen opiskelija ohjauksesta huolimatta keskeyttäisi opintonsa, koulutuksen järjestäjän tulisi ilmoittaa oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä oppivelvollisen asuinkunnalle.

#### *Toisen asteen koulutuksen maksuttomuus*

Perustuslain 16 §:ssä säädetty oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oppivelvollisuus kytkeytyvän yhteen siten, että oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta. Vakiintuneen tulkinnan mukaan maksuttoman perusopetuksen katsotaan kattavan myös riittävän ravinnon ja päivittäiset koulumatkat. Esityksessä ehdotetaan otettavaksi huomioon perustuslain vaatimuksen oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuudesta.

Esityksessä ehdotettu oppivelvollisuus päättyisi oppivelvollisen 18-vuotissyntymäpäivään, joten kalenterivuoden alussa syntyneen henkilön oppivelvollisuuden kesto saattaisi olla jopa vuoden lyhyempi kuin kalenterivuoden lopussa syntyneen. Lisäksi oikeus maksuttomaan koulutukseen päättyisi lähes aina kesken toisen asteen tutkinnon suorittamisen. Maksuttomuudesta esitetäänkin säädettäväksi siten, että se laajenisi kaikille oppivelvollisena perusopetuksen jälkeiset opinnot aloittaneille yhdenvertaisin perustein riippumatta siitä, mihin aikaan vuodesta henkilö on syntynyt. Tarkoituksena olisi, että kaikilla oppivelvollisilla nuorilla olisi mahdollisuus suorittaa toisen asteen tutkinto maksuttomasti.

Esityksessä ehdotetaan, että perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia alle 21-vuotiaalle. Ehdotettujen muutosten myötä maksuttomia olisivat osaamisen hankkimiseksi tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet. Opetus ja päivittäinen ruokailu ovat jo nykyisin maksuttomia toisen asteen koulutuksessa. Oppimateriaalien maksuttomuuden myötä poistettaisiin oikeus opintotukilain mukaiseen oppimateriaalilisään. Ylioppilastutkinnosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maksuttomuuden periaatteiden mukaisesti myös lukion oppimäärän päätteeksi suoritettavan ylioppilastutkinnon pakolliset kokeet sekä niiden osalta hylättyjen kokeiden uusiminen olisi maksutonta.

Esityksessä säädettäisiin myös koulumatkojen maksuttomuudesta. Koulumatkojen maksuttomuus toteutettaisiin nykyisen koulumatkatukijärjestelmän puitteissa muuttamalla koulumatkatukilakia. Maksuttomaan koulutukseen oikeutetuilta opiskelijoilta poistettaisiin koulumatkatuen 43 euron omavastuu ja kuukausittaisia vähimmäiskustannuksia koskeva 54 euron raja. Lisäksi koulumatkapituutta koskeva raja laskettaisiin nykyisestä kymmenestä kilometristä viiteen kilometriin, mikä vastaisi perusopetuslaissa säädettyä maksuttoman koulumatkan rajaa. Jatkossa maksuttomaan toisen asteen koulutukseen oikeutetun opiskelijan päivittäiset koulumatkat olisivat maksuttomia, jos kodin ja oppilaitoksen välinen yhdensuuntainen matka olisi vähintään viisi kilometriä. Jos opiskelijalla ei olisi mahdollisuutta käyttää joukkoliikennettä, matkakustannukset korvattaisiin laskennallisesti oman matkustustavan perusteella.

#### *Uusi perusopetuksen jälkeisen nivelvaiheen koulutuskokonaisuus*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös uusi laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen yhdistettäisiin nykyiset perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen väliin sijoittuvat nivelvaiheen koulutukset: perusopetuksen lisäopetus, lukiokoulutukseen valmistava koulutus ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus. Uuden koulutuskokonaisuuden tavoitteena olisi antaa valmiuksia tutkintotavoitteiseen koulutukseen hakeutumiseen ja tutkinnon suorittamiseen sekä selkeyttää opiskelijan jatko-opinto- ja urasuunnitelmia. Uusi valmentavan koulutuksen koulutuskokonaisuus olisi tarkoitettu sekä oppivelvollisille että muille valmiuksia tarvitseville henkilöille. Vaikeimmin vammaisille opiskelijoille tarkoitettu työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus säilyisi nykyisellään.

Uuden valmentavan koulutuskokonaisuuden järjestäminen edellyttäisi pääsääntöisesti järjestämislupaa, joka voitaisiin myöntää ammatillisen koulutuksen järjestäjille, lukiokoulutuksen järjestäjille ja yksityisille perusopetuksen järjestäjille. Järjestämislupien myöntämiselle on tarkoitus varmistaa valmentavan koulutuksen alueellinen saatavuus ja saavutettavuus luomalla riittävä valmentavan koulutuksen järjestäjäverkosto. Järjestämisluvan saaneiden järjestäjien lisäksi kunnat voisivat järjestää valmentavaa koulutusta, kuten nykyisin perusopetuksen lisäopetusta, mikäli kunnan alueella ilmenee tarvetta kyseiseen koulutukseen.

Koulutuskokonaisuuteen yhdistettävien koulutusten rahoitusjärjestelmät säilyvät erillisinä. Perusopetuksen järjestäjän valmentavan koulutuksen rahoitus vastaisi nykyistä perusopetuksen lisäopetuksen rahoitusta. Lukiokoulutuksen järjestäjän valmentavaa koulutusta puolestaan rahoitettaisiin lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän puitteissa ja ammatillisen koulutuksen järjestäjän valmentavaa koulutusta ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän puitteissa. Uuden nivelvaiheen koulutuksen rahoitustaso pyrittäisiin kuitenkin yhtenäistämään, jolloin opiskelijaa kohden määrättävä yksikköhintataso olisi mahdollisimman sama kaikissa rahoitusjärjestelmissä. Yksikköhintatasoa koskevat säädosmuutokset valmisteltaisiin vuoden 2021 aikana, jolloin rahoitustason määrittämisessä voitaisiin käyttää vuoden 2020 toteutuneita kustannustietoja.

Uudessa nivelvaiheen koulutuksessa otettaisiin käyttöön yhteiset Opetushallituksen laatimat koulutuksen perusteet. Koulutuksen perusteet koostuisivat koulutuksen osista, joista muodostettaisiin kullekin opiskeli-

jalle hänen tarpeidensa mukainen kokonaisuus. Koulutuksen osia voitaisiin suorittaa erilaisissa oppimisympäristöissä, myös työpajoilla. Koulutuksen perusteissa huomioitaisiin koulutuksen erilaiset kohderyhmät, kuten oppivelvolliset, aikuisopiskelijat ja maahanmuuttajataustaiset opiskelijat.

Uuden koulutuksen tarkoituksena on olla mahdollisimman joustava siirtymävaihe perusopetuksen ja toisen asteen tutkintokoulutuksen välillä. Valmentavan koulutuksen suoritusajaksi olisi yksi vuosi, mutta lähtökohdaisesti kaikki opiskelijat eivät suorittaisi yhden vuoden mittaista koulutusta kokonaan. Opiskelija voisi suorittaa yhden tai useampia koulutuksen osia omien tarpeidensa mukaisesti ja siirtyä tämän jälkeen tutkintotavoitteiseen koulutukseen siirtymistä. Vastaavasti tutkintokoulutukseen siirtynyt opiskelija voisi suorittaa valmentavan koulutuksen osan tai osia vielä tutkintokoulutuksen aikana, jos tämä olisi tarpeen opiskeluvaiheiden hankkimiseksi.

### *Muut ehdotukset*

Oppivelvollisuuden laajentamiseen, maksuttomaan toisen asteen koulutukseen ja uuteen nivelvaiheen koulutuskokonaisuuteen liittyen ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia, lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annettua lakia, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia, koulumatkatukilakia ja opintotukilakia. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi eräitä muita lakeja, joissa säädetty oikeudet ja velvollisuudet liittyvät oppivelvollisuuskään.

Kansanopistot tarjoavat jo nykyisin perusopetuksen juuri päättäneille nuorille tarkoitettua koulutusta, jonka tavoitteena on erilaisten jatko-opintovalmiuksien hankkiminen. Esityksessä ehdotetaan, että laajennettua oppivelvollisuutta voisi suorittaa myös tällaisessa edellä tarkoitettussa kansanopistojen järjestämässä koulutuksessa. Vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin esitetään lisättäväksi uusi 7 a luku, jossa säädettäisiin oppivelvollisille suunnatusta koulutuksesta. Oppivelvollisille suunnatun koulutuksen tavoitteena olisi edistää opiskelijan omaehtoista oppimista ja antaa opiskelijalle valmiudet opintojen jatkamiseen perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa. Koulutuksen tarkoituksena olisi vahvistaa opiskelijoiden elämähallintaitoja ja antaa opiskelijoille valmiuksia itsensä jatkuvaan kehittämiseen. Koulutus olisi laajuudeltaan vähintään 34 opiskelijaviikkoa ja koulutus voisi kestää enintään yhden vuoden. Koulutuksen kestosta voitaisiin kuitenkin poiketa niiden kansanopistojen osalta, joiden ylläpitämisluvan pääasiallinen koulutustehtävä on vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus. Oppivelvollisten opiskelijoiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan varmistamiseksi Opetushallitus laatisi koulutukselle opetussuunnitelman perusteet. Opiskelijaksi koulutukseen voisi hakeutua yhteishaun tai jatkuvan haun kautta. Myös opiskelijan keskeisistä oikeuksista ja velvollisuuksista esitetään säädettäväksi lain 7 a luvussa.

Oppivelvollisille suunnattu koulutus olisi esityksen mukaan 100-prosenttisesti valtionosuudella rahoitettua. Opiskelijalta, joka suorittaa oppivelvollisuuttaan 7 a luvussa tarkoitettussa kansanopistojen järjestämässä oppivelvollisille suunnatussa koulutuksessa, ei voisi periä opiskelijamaksuja.

## **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

### **1. Taloudelliset vaikutukset**

#### *Vaikutukset opiskelijan ja perheiden taloudelliseen asemaan*

Toisen asteen tutkinnon maksuttomuuden laajentuminen oppimateriaaleihin ja koulumatkoihin parantaisi ja yhdenvertaistaisi nuorten alle 20-vuotiaiden opiskelijoiden taloudellista asemaa. Lukiokoulutuksen välttämättömät materiaali- ja muut kustannukset opiskelijalle ovat vuonna 2018 tehdyn selvityksen mukaan 1 900 euroa ja lisäksi lukiokoulutuksen suorittaminen edellyttää tietokoneen hankintaa. Nämä kustannuk-

set tulisivat jatkossa koulutuksen järjestäjän katettavaksi. Ammatillisen koulutuksen kustannukset vaihtelevat merkittävästi aloittain, joten ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden osalta vaikutus taloudellisen aseman parantumiseen vaihtelisi eri koulutusalojen ja tutkintojen välillä.

Myös oikeus maksuttomiin koulumatkoihin parantaisi opiskelijoiden asemaa. Koulumatkatuen omavastuu poistuisi noin 38 000:lta nykyisin koulumatkatukea saavalta alle 21-vuotiaalta opiskelijalta, mikä parantaisi näiden opiskelijoiden taloudellista asemaa 43 eurolla kuukaudessa. Lisäksi maksuttomien koulumatkojen piiriin tulisi arvioiden mukaan yhteensä yli 40 000 uutta opiskelijaa, jotka ovat tällä hetkellä vastanneet itse koulumatkakustannuksistaan.

Opintotuen oppimateriaalisä on 46,80 euron kuukausittainen vakiomääräinen etuus, jonka myöntämisessä huomioida eri koulutusten välisiä kustannuseroja. Mahdollisuus saada oppimateriaalilisää poistettaisiin. Opintotukietuuksia kymmeneltä kuukaudelta lukuvuodessa saava opiskelija on tällä hetkellä voinut saada oppimateriaalilisää yhteensä 486 euroa vuodessa eli kolmen vuoden opintojen aikana yhteensä noin 1 400 euroa.

Maksuttomuuden laajentuminen oppimateriaaleihin ja koulumatkoihin parantaisi myös sellaisten perheiden asemaa, joissa on alle 21-vuotiaita opiskelevia nuoria. Vanhemmat vastaavat alle 18-vuotiaan lapsen elatuksesta sekä koulutuksesta aiheutuvista kustannuksista myös sen jälkeen, kun lapsi on täyttänyt 18 vuotta, mikäli se harkitaan kohtuulliseksi.

Toisen asteen tutkinnon suorittaminen edistää henkilön mahdollisuuksia työllistyä ja osallistua aktiivisena kansalaisena yhteiskunnan toimintaan. Työllistyminen pelkän peruskoulun varassa on huomattavasti heikompaa verrattuna niihin, jotka ovat suorittaneet toisen asteen tai korkea-asteen tutkinnon. Koulutustasolla on myös voimakas yhteys työmarkkinoilla menestymiseen. Oppivelvollisuuden laajentaminen heikentäisi merkittävästi ansaintamahdollisuuksia niiltä harvalukuisilta 16-17-vuotiailta nuorilta, jotka ovat siirtyneet työelämäänsä suoraan perusopetuksen jälkeen, mutta pitkällä aikavälillä koulutukseen osallistuminen peruskoulun jälkeen kasvattaisi tutkinnon suorittamisen todennäköisyyttä, työllisyyttä ja tuloja.

Esityksessä ehdotetut muutokset koskisivat vain vuonna 2005 ja sen jälkeen syntyneitä ikäluokkia. Tätä aiemmat ikäluokat eivät olisi oikeutettuja esityksen mukaiseen maksuttomaan toisen asteen koulutukseen. Maksuton toinen asteen koulutus ei koskisi myöskään niitä opiskelijoita, jotka aloittaisivat toisen asteen tutkinnon suorittamisen vasta yli 20-vuotiaana.

#### *Vaikutukset julkiseen talouteen*

Ehdotettujen muutosten julkisen talouden suunnitelmassa varattu lisämääräraha kehyskaudella 2021-2024 on vuonna 2021 yhteensä 22 miljoonaa euroa, vuonna 2022 yhteensä 65 miljoonaa euroa, vuonna 2023 yhteensä 107 euroa ja vuonna 2024 yhteensä 129 miljoonaa euroa. Ehdotetut muutokset tulisivat oppivelvollisuuden ja toisen asteen maksuttomuuden laajentamisen osalta voimaan vuonna 2021 ja tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen osalta vuonna 2022. Muutosten piiriin tulisi yksi ikäluokka kerrallaan, jolloin myös lisämäärärahatarve kasvaisi asteittain. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen keskimääräinen suoritusaika on noin kolme vuotta, joten lisämäärärahatarve olisi täysimääräinen vuonna 2024.

Esityksessä ehdotettaisiin uusia tehtäviä kunnille, perusopetuksen järjestäjille sekä toisen asteen koulutuksen järjestäjille. Oppivelvollisten asuinkunnille sekä perusopetuksen järjestäjille säädetyt uudet tehtävät rahoitettaisiin kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän puitteissa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Säännöksen mukaisesti uudet tehtävät korvattaisiin

kunnille 100-prosenttisesti valtionosuusrahoitteisesti, ja uudet tehtävät otettaisiin huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa tarkoitetun valtionosuusprosentin laskennassa.

Esityksessä lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen järjestäjille esitetyt uudet tehtävät rahoitettaisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän puitteissa. Myös nämä uudet tehtävät rahoitettaisiin 100-prosenttisesti valtionosuusrahoitteisesti. Lukiokoulutuksessa uudet tehtävät otettaisiin huomioon säädettäessä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 23 §:n mukaista lukiokoulutuksen keskimääräistä yksikköhintaa, sillä pykälässä olevan viittaussäännöksen mukaisesti valtionosuustehtävien laajuuden tai laadun muutos otetaan huomioon, jos se aiheutuu asianomaisesta valtionosuustehtävää koskevasta laista tai asetuksesta. Lisäksi muutettaisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 8 §:ssä säädettyä kuntien omarahoitusosuutta. Esitetyt muutokset laskisivat kunnan omarahoitusosuutta lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin. Kunnan omarahoitusosuus lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen eli jatkossa lukiokoulutuksen järjestäjän tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen käyttökustannuksiin pysyisi nykyisessä tasossa, koska kyseessä ei olisi uusi tai laajentuva tehtävä. Ammatillisen koulutuksen rahoituksessa puolestaan korotettaisiin talousarvioon otettavaa valtion määrärahaa, mutta ehdotetut muutokset eivät vaikuttaisi kuntien rahoitusosuuteen.

Oppivelvollisuuden laajentamiseen ja muihin esitettyihin muutoksiin liittyvät kustannuslisäykset aiheuttaisivat tarvetta tarkistaa myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:n 1 momentissa säädettyä erityislukioille suunnattavan rahoituksen prosenttiosuutta, koska oppivelvollisuuden laajentamiseen osoitettavat määrärahat kohdentuisivat prosenttiosuuden mukaisesti myös erityislukioille suunnattuun rahoitukseen. Lisäksi tulisi tarkistaa aikuisille tarkoitetun lukiokoulutuksen rahoituksessa käytettyä painokerrointa, koska määrärahalisäykset kohdentuisivat pääosin nuorille tarkoitettuun lukiokoulutukseen. Myös lukion sisäoppilaitosmuotoisen koulutuksen rahoituksen painokerrointa tulisi tarkistaa. Ammatillisen koulutuksen rahoituksessa toisen asteen maksuttoman koulutuksen järjestäminen otettaisiin huomioon korotusperusteena perusrahoitusosuudessa, mutta sitä ei otettaisi huomioon suoritus- eikä vaikuttavuusrahoitusosuudessa.

Tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen rahoitus toteutettaisiin kolmen erillisen rahoitusjärjestelmän eli nykyisen perusopetuksen lisäopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän kautta. Tarkoituksena olisi yhtenäistää valmentavan koulutuksen rahoitustaso näiden kolmen järjestelmän sisällä. Kussakin rahoitusjärjestelmässä valmentavan koulutuksen rahoitus perustuisi järjestelmän perusteiden mukaisesti määräytyviin painokertoimiin. Rahoitustason yhtenäistämistä koskevat laki- ja asetusmuutokset on tarkoitus valmistella vuoden 2021 aikana, jotta painokertoimien määrittämisessä on mahdollisuus käyttää tuoreimpia eli vuoden 2021 toteutuneita kustannustietoja. Tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta järjestettäisiin ensimmäisen kerran varainhoitovuonna 2022.

*Lukiokoulutuksen* valtionosuusrahoituksen momentin 29.10.30 (Valtionosuus ja -avustus yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen käyttökustannuksiin) lisämääräraharave kehyskaudella 2021-2024 olisi yhteensä 59,8 miljoonaa euroa, josta 6,7 miljoonaa euroa vuonna 2021, 27,6 miljoonaa euroa vuonna 2022, 49,4 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja 59,9 miljoonaa euroa vuonna 2024. Määrärahan lisäys muodostuisi oppimateriaalien ja tietokoneiden hankintaan liittyvistä kustannuksista, opintojen keskeyttämisen alla olevien oppivelvollisten lisäohjauksesta, nivelvaiheen koulutuksen lisäohjauksesta, valmentavan koulutuksen erityisen tuen tehtävästä sekä oppivelvollisuuteen liittyvästä matka- ja majoituskorvauksesta.

*Ammatillisen koulutuksen* valtionosuusrahoituksen momentin 29.20.30 (Valtionosuus ja -avustus ammatilliseen koulutukseen) lisämääräraharave kehyskaudella 2021-2024 olisi yhteensä 26,9 miljoonaa euroa, josta 3,6 miljoonaa euroa vuonna 2021, 13 miljoonaa euroa vuonna 2022, 22,4 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja 26,9 miljoonaa euroa vuonna 2024. Määrärahan lisäys oppimateriaalien ja tietokoneiden hankintaan liittyvistä kustannuksista, opintojen keskeyttämisen alla olevien oppivelvollisten lisäohjauksesta ja tutkinnon

suorittaneiden jälkiohjausvelvoitteesta, nivelvaiheen koulutuksen lisäohjauksesta sekä oppivelvollisuuteen liittyvästä matka- ja majoituskorvauksesta.

Ylioppilastutkimaksujen poistamisen vuoksi lisättäisiin momentille 29.01.03 (Opetushallituksen yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot) *ylioppilastutkintolautakunnan* kanslian toimintamenojen maksamiseen kehyskaudella 2021-2024 yhteensä 5,5 miljoonaa euroa, josta 0,6 miljoonaa euroa vuonna 2022, 2,8 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja 5,5 miljoonaa euroa vuonna 2024. *Ylioppilastutkinnon koemaksujen poistaminen koskisi lukio-opinnot syksyllä 2021 aloittavia opiskelijoita, jotka eivät vielä vuonna 2021 osallistuisi ylioppilaskirjoituksiin. Vuonna 2022 heistä pieni joukko saattaisi suorittaa ylioppilastutkinnon kokeita, mutta pääsääntöisesti nämä opiskelijat suorittaisivat maksuttomia ylioppilastutkinnon kokeita vasta vuonna 2023. Ensimmäinen maksuttomiin ylioppilastutkinnon kokeisiin oikeutettu ikäluokka suoritaisi ylioppilastutkinnon keväällä 2024.*

Momentin 28.90.30 (Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen) lisämääräraharatarve kehyskaudella 2021-2024 olisi yhteensä 9,2 miljoonaa euroa, josta 5,9 miljoonaa euroa vuonna 2021, 8,2 miljoonaa euroa vuonna 2022, 8,8 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja 9,2 miljoonaa euroa vuonna 2024. Määrärahalisäys koostuisi perusopetuslakiin ehdotetusta tehostetusta opinto-ohjauksesta, perusopetuksen päättämisen jälkeen vaille opiskelupaikkaa jääneiden lisäohjauksesta, nivelvaiheen koulutuksen lisäohjauksesta sekä oppivelvollisuuslaissa asuinkunnalle säädettävistä velvoitteista.

Oppimateriaaleista, tietokoneista ja opiskelutarvikkeista arvioidaan aiheutuvan kustannuksia vuositasolla yhteensä noin 55 miljoonaa euroa lukiokoulutuksessa ja noin 18 miljoonaa euroa ammatillisessa koulutuksessa. Oppimateriaalien kustannukset lukion osalta perustuvat keskiarvoon Suomen Lukiolaisten Liiton, Suomen Kustannusyhdistysten ja Opetushallituksen kustannusseurannan tiedoista. Opiskelijakohtaisten oppimateriaali- ja opiskelutarvikekustannusten arvioidaan olevan lukion oppimäärän suorittamisen aikana noin 1 350 euroa opiskelijaa kohti. Ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden oppimateriaalikustannukset perustuvat Opetushallituksen ja FCG:n syksyllä 2019 tekemään selvitykseen, jonka mukaan opiskelijan itse maksamat oppimateriaali- ja opiskelutarvikekustannukset olivat keskimäärin noin 400 euroa. Tietokoneen hankintahinnaksi on arvioitu Kuntahankinnan perushinnan mukaisesti 400 euroa. Tietokoneiden osalta laskelmissa on otettu huomioon keskitetystä hankinnasta saatavat volyymisäästöt sekä arvioitu neljän vuoden takuun perusteella yhden tietokoneen käyttöiän olevan keskimäärin hieman tutkinnon suoritusaikaa pidempi. Laskelmissa ei ole otettu huomioon koulutuksen järjestäjillä jo nykyisin olemassa olevien tietokoneiden määrää. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille ehdotettavaan lisämäärärahaan sisältyisi yhteensä myös noin 4 miljoonaa euroa tietokonekannan ylläpidosta aiheutuviin lisäkustannuksiin sekä noin 2 miljoonaa euroa oppivelvollisten opiskelijoiden opetukseen liittyvistä opintoretkestä aiheutuviin kustannuksiin. Laskelmissa maksuttomaan koulutukseen oikeutettujen opiskelijoiden kokonaismääräksi vuositasolla on arvioitu noin 176 000, joista lukiokoulutuksessa opiskelijoiden osuus 56 prosenttia.

Valmentavan koulutuksen erityisen tuen antaminen olisi uusi tehtävä lukiokoulutuksen järjestäjälle. Sen kustannusarvio on vuositasolla noin 140 000 euroa ja kustannuksia aiheutuisi vuodesta 2022 lukien. Lukio-koulutuksen järjestäjän järjestämän valmentavan koulutuksen opiskelijamäärän on arvioitu olevan 700 opiskelijaa, joista 10 prosenttia olisi oikeutettuja erityiseen tukeen.

Oppivelvollisuuslaissa ehdotettujen pitkän koulumatkan majoitus- ja matkakorvausten kustannusarvio on yhteensä noin 1,5 miljoonaa euroa. Vuosittain majoituskorvaukseen on arvioitu olevan oikeutettuja noin 400 oppivelvollista ja matkakorvaukseen noin 800 oppivelvollista. Oppisopimuskoulutuksen matkakorvauksen rajan alentaminen viiteen kilometriin aiheuttaisi arviolta 100 000 euron lisäkustannuksen.

Esityksessä ehdotetaan opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ohjausvelvoitteiden laajentamista. Ohjausvelvoitteiden laajentamisen kustannusarvioissa on arvioitu yhden ohjaustunnin hinnaksi 32 euroa, mikä vastaa opinto-ohjaajan keskimääräistä palkkaa sivukuluineen.



Perusopetuslakiin ehdotettua tehostettua opinto-ohjausta tarvitsisi arvioiden mukaan noin 1/6 ikäluokasta eli noin 10 000 oppilasta vuosittain. Lisäohjauksen tarpeen arvioidaan olevan keskimäärin 10 tuntia oppilasta kohden. Tästä aiheutuva kustannus olisi vuositasolla noin 3,2 miljoonaa euroa.

Vuoden 2019 yhteishaussa jätti hakematta noin 1 800 perusopetuksen samana vuonna päättäneitä ja hakijoista ilman opiskelupaikkaa jäin noin 1 350 perusopetuksen samana vuonna päättäneitä. Näistä osa hakeutuu muuhun kuin yhteishaussa mukana olevaan koulutukseen. Arvion mukaan vuosittain noin 2 000 perusopetuksen päättävää nuorta olisi yhteishaun päättymisen jälkeen vailla opiskelupaikkaa ja tarvitsisi oppivelvollisuuslaissa säädettävää ohjausta opiskelupaikan hakemiseen kesäkuukausien aikana. Lisäohjauksen tarpeen arvioidaan olevan keskimäärin 40 tuntia oppilasta kohden. Tästä aiheutuva kustannus olisi vuositasolla noin 2,6 miljoonaa euroa.

Keskeyttämishuonon alaisille lukiokoulutuksessa tai ammatillisessa koulutuksessa opiskeleville oppivelvollisille annettavan lisäohjauksen kustannus olisi vuositasolla noin 4,3 miljoonaa euroa. Laskelmissa on arvioitu, että ammatillisessa koulutuksessa keskeyttämishuonon alla olisi vuosittain noin 2 600 oppivelvollista ja lukio-koulutuksessa noin 800 oppivelvollista, jotka tarvitsisivat lisäohjausta. Lisäohjauksen tarpeen arvioidaan olevan keskimäärin 40 tuntia opiskelijaa kohden.

Oppivelvollisuuslaissa säädettäisiin myös erilaisia perusopetuksen jälkeisen nivelvaiheen koulutuksia koskeva ohjausvelvoitteesta, joka jatkuisi myös koulutuksen päättymisen jälkeen, jos oppivelvollinen ei olisi saanut jatko-opiskelupaikkaa. Tavoitteena on myös yleisesti vahvistaa jatko-opintoihin ohjausta nivelvaiheen koulutuksissa. Erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa oli vuonna 2019 yhteensä noin 4 000 oppivelvollisikäistä opiskelijaa, joista perusopetuksen lisäopetuksessa noin 800 opiskelijaa, lukiokoulutukseen valmistavassa koulutuksessa noin 200 opiskelijaa, ammatilliseen koulutuksen valmistavassa koulutuksessa noin 2 500 opiskelijaa ja kansanopistojen pitkillä linjoilla noin 500 opiskelijaa. Lisäohjauksen tarpeen arvioidaan olevan keskimäärin 10 tuntia opiskelijaa kohden. Tästä aiheutuva kustannus olisi vuositasolla noin 1,8 miljoonaa euroa.

Oppivelvollisten viimesijainen ohjaus- ja valvontavastuu olisi oppivelvollisen nuoren asuinkunnalla. Arvioiden mukaan asuinkunnan ohjausvastuulle tulisi vuosittain noin 700 vailla opiskelupaikkaa perusopetuksen päättämisen jälkeen olevaa ja noin 1 700 opintonsa keskeyttäneitä oppivelvollista. Ohjaustarpeen arvioidaan olevan keskimäärin 40 tuntia henkilöä kohden. Tästä aiheutuva kokonaislisäkustannus olisi vuositasolla noin 3 miljoonaa euroa.

Ammatillisesta koulutuksesta annettavaan lakiin lisättäisiin säännös koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta antaa pyynnöstä ohjausta jatko-opintoihin ammatillisen perustutkinnon suorittaneelle, joka ei ole saanut jatko-opintopaikkaa. Tästä aiheutuva kustannuslisäys olisi arviolta 200 000 euroa. Vuonna 2018 korkeakoulujen yhteishaussa haki ammattikorkeakouluihin 7 803 sellaista hakijaa, joka oli suorittanut ammatillisen tutkinnon tilastovuonna. Näistä koulutuspaikan sai 2 559. Vastaavasti yliopistoihin haki 1 653 ammatillisen tutkinnon tilastovuonna suorittanutta opiskelijaa, joista 321 sai opiskelupaikan. Yhteensä siis 6 586 hakenutta jäi ilman opiskelupaikkaa korkeakoulussa. Laskelmassa on arvioitu, että ilman opiskelupaikkaa jääneistä hakijoista 50 prosenttia tarvitsisi keskimäärin kaksi tuntia jatko-ohjausta.

*Kansanopistojen* järjestämän oppivelvollisille suunnatun maksuttoman koulutuksen määrällinen taso rajoitettaisiin enintään noin 650 vuosittaiseen opiskelijaan. Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti oppivelvollisuustehtävään liittyvien erilaisten koulutusmuotojen järjestäjille korvataan täysimääräisesti oppivelvollisuustehtävään liittyvät kustannukset ja maksuttomuuden periaatteiden mukaisesti näiltä oppivelvollisilta opiskelijoilta ei perittäisi opiskelijamaksuja. Vuonna 2020 kansanopistoissa, joissa on yli 100 alle 18-vuotiaasta opiskelijaa, keskimääräinen opiskelijaviikkohinta on 353,57 euroa. Voimassa olevien säännösten mu-

kaan valtionosuus on 57 prosenttia yksikköhinnasta, joten 100 prosentin valtionosuusrahoituksella lisäkustannus 34 opiskelijaviikon laajuisessa koulutuksessa on noin 5 169 euroa ja yhteensä vuositasolla 3,4 miljoonaa euroa.

Kansanopistojen rahoituksen osalta toimittaisiin samalla tavalla kuin nykyisin toimitaan maahanmuuttajakotoutumiskoulutuksen osalta. Valtion talousarviossa määrättäisiin kokonaismääräraha, joka olisi käytössä oppivelvollisten suorittamien kansanopistojen pitkien linjojen koulutuksen valtionosuuden korottamiseen 57 prosentista 100 prosenttiin. Yksittäisille kansaopistoille lisärahoituksen jako perustuisi kansanopiston edellisen kokonaisen kalenterivuoden tilastotiedoissa olevaan tähän kohderyhmään kuuluvien opiskelijamäärään. Rahoitusmallissa ei rajattaisi niiden kansanopistojen määrää, jotka voisivat järjestää kyseistä koulutusta. Jos koulusta järjestetään enemmän kuin mihin talousarviossa oleva määräraha riittää, laskee se koulutukseen myönnettävän rahoituksen tasoa kaikilta ylläpitäjiltä.

*Koulumatkatuen* momentin 29.70.59 lisämäärärahatarve kehyskaudella 2021-2024 olisi yhteensä 35,1 miljoonaa euroa, josta 5,9 miljoonaa euroa vuonna 2021, 17,6 miljoonaa euroa vuonna 2022, 29,3 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja 35,1 miljoonaa euroa vuonna 2024.

Koulumatkatuen omavastuuosuuden poistaminen kaikilta oppivelvollisuuslain mukaiseen maksuttomaan koulutukseen oikeutetuilta opiskelijoilta lisäisi määrärahatarvetta noin 10,3 miljoonaa euroa. Laskelmassa on arvioitu omavastuuosuuden poiston koskevan vuositasolla noin 24 000 laskennallista tuen saajaa, joiden on arvioitu saavan koulumatkatukea 10 kuukaudelta vuodessa. Lukuvuonna 2018-2019 koulumatkatukea sai noin 38 000 alle 21-vuotiasta opiskelijaa ja vuodessa käytettiin keskimäärin kuusi tukikuukautta.

Koulumatkatuen kilometrirajan laskeminen 10 kilometristä 5 kilometriin lisäisi määrärahatarvetta noin 17,7 miljoonaa euroa. Maksuttomuuden piiriin tulisi vuositasolla noin 190 000 ammatillisen koulutuksen ja lukio-koulutuksen opiskelijaa, joista noin 110 000 asuu muualla kuin HSL-alueella ja noin 38 000 on jo nyt oikeutettuja koulumatkatukeen. Laskelmassa on arvioitu, että 30 prosenttia nykyisin koulumatkatuen ulkopuolelle jäävistä muualla kuin HSL-alueella asuvista opiskelijoista tulisi koulumatkan pituuden perusteella oikeutetuiksi koulumatkatukeen eli saajamäärä lisääntyisi noin 53 000:lla tuen saajalla. Keskimääräiseksi koulumatkatuen määräksi on arvioitu 83 euroa kuukaudessa. Kansaneläkelaitokselta saatujen tietojen mukaan 10-15 kilometrin koulumatkoilla tuen saajista 30 prosenttia käyttää Matkahuoltoa tai muuta joukkoliikennettä, 23 prosenttia seutuliikennettä, 21 prosenttia koulukuljetusta ja 27 prosenttia omaa matkustustapaa. Kuukausittainen koulumatkatuen määrä on laskettu edellä kerrotun jakauman perusteella painotettuna keskiarvona siten, että Matkahuollon, koulukuljetuksen ja muun joukkoliikenteen matkakustannuksiksi on arvioitu 102 euroa kuukaudessa "taksa-asetuksen" mukaisesti, seutuliikenteen matkakustannuksiksi 55 euroa kuukaudessa Waltti-lippujärjestelmään kuuluvien joukkoliikenteen järjestäjien opiskelijoille ja lapsille myytävien lipputuotteiden hintojen perusteella sekä oma matkustustavan matkakustannukseksi 72 euroa kuukaudessa opetus- ja kulttuuriministeriön taksa-asetuksen mukaisesti.

HSL-alueella opiskelee noin 50 000 alle 21-vuotiasta lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen opiskelijaa. Laskelmassa on arvioitu, että HSL-alueella asuvista opiskelijoista 90 prosenttia myös asuisi HSL-alueella ja voisi siis käyttää koulumatkoihinsa HSL:n lipputuotteita. Lisäksi on arvioitu, että HSL-alueella asuvista ja opiskelevista 70 prosentilla koulumatkan pituus olisi vähintään viisi kilometriä eli he olisivat oikeutettuja maksuttomiin koulumatkoihin. Matkalipun keskimääräisen hinnan on arvioitu olevan 34 euroa kuukaudessa. HSL-alueen opiskelijoista aiheutuva lisämäärärahan tarve olisi noin 7,1 miljoonaa euroa.

Oppimateriaalilisän poistamisen kustannussäästöksi on arvioitu syksyn 2019 toteutuneiden tietojen perusteella 11,1 miljoonaa euroa. Syksyn 2019 aikana oppimateriaalilisää sai yhteensä noin 33 700 opiskelijaa. Laskelmassa oppimateriaalilisää on arvioitu maksettavan keskimäärin 7 tukikuukaudelta vuodessa.

### ***Vaikutukset kansantalouteen***

Oppivelvollisuuden kansantaloudelliset vaikutukset ovat vaikeasti arvioitavissa, koska ne riippuvat hyvin monesta tekijästä. Yhtäältä inhimillinen pääoma on keskeinen pitkän aikavälin taloudellisen kasvun tekijä, toisaalta tarkempiin arvioihin koulutuksen ja osaamisen kasvuvaikutuksista liittyy suurta epävarmuutta. Yleisesti voidaan kuitenkin arvioida, että oppivelvollisuusiän pidentäminen parantaisi nuorten työllisyys- ja tu-lokehitystä tulevaisuudessa. Julkisen talouden näkökulmasta tämä tarkoittaisi korkeampia verotuloja ja alempia sosiaaliturvamenoja.

Koulutuksen vaikutus taloudelliseen kasvuun on riippunut voimakkaasti käytetystä mallista. Perinteisessä kasvulaskennassa inhimillisen pääoman vaikutuksella on ollut hyvin vähäinen merkitys taloudelliselle kas-vulle, empiirisissä regressiokasvumalleissa koulutuksella on ollut merkittävä suora vaikutus taloudelliseen kasvuun, ja endogeenisissä kasvumalleissa koulutus on vaikuttanut kasvuun sekä suoraan että epäsuorasti. Useissa malleissa koulutustasoa merkittävämpi taloudellista kasvua selittävä tekijä on ollut koulutustason nousu. Muodollisen koulutuksen vaikeasti identifioitava vaikutus taloudelliseen kasvuun on ollut merkittävä tutkimusongelma, koska koulutuksen yksilöllisten taloudellisten vaikutusten on toistuvasti osoitettu olevan sekä merkittäviä että suurelta osin kausaalisia.

Koulutuksen ja osaamisen kasvuvaikutusten tarkastelua on vaikeuttanut aineistojen puute. Perinteisesti kasvumalleissa inhimillistä pääomaa on mitattu muodollisen koulutuksen tasolla, mutta viime vuosina tutki-muksessa on yleistynyt myös oppimistulosvertailujen käyttö niin sanottuna suorana inhimillisen pääoman mittarina. Hanushekin ja Wössmannin (2015) tulosten perusteella matematiikan ja luonnontieteiden osaa-misen nousu 25 PISA-pisteellä tarkoittaisi pitkän aikavälin kasvun kiihtymistä Suomessa noin 0,49 prosen-tilla vuodessa. Jos oppivelvollisuus uudistuksen oletetaan vaikuttavan 10 prosenttiin ikäluokasta ja heidän koulutuksensa oletetaan pidentyvän 1,5 vuodella, tarkoittaisi uudistus noin 10 prosentin ikäluokasta paran-tavan osaamistaan noin 45 PISA-pisteellä (vuoden oppimisen ollessa noin 30 pistettä), jolloin koko ikäluo-kan tasolla tuloksia nostava vaikutus olisi noin 4,5 PISA-pistettä ja talouskasvua nopeuttava vaikutus noin 0,09 prosenttia vuodessa.

Empiiristen arvioiden koulutuksen kokonaiskansantaloudellisista vaikutuksista ollessa hyvin epävarmoja on oppivelvollisuuden pidentämisessä syytä tarkastella uudistuksen fiskaalisia vaikutuksia. Suoraan oppivelvol-lisuuden yhden vuoden pidentämisen fiskaalisia vaikutuksia on arvioitu hyvin varovaisilla oletuksilla Talous-politiikan arviointineuvoston taustaraportissa. Arviossa oletetaan uudistuksen vaikuttavan 3 000 nuoreen, mutta noin 10 000 nuoren jäädessä ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa jokaista syntymäikäluokkaa kohti, voi vaikutus olla huomattavasti arvioitua merkittävämpi. Uudistus vahvistaisi pitkällä aikavälillä julkisen ta-louden tasapainoa myös hyvin varovaisilla oletuksilla. Se, että oppivelvollisuuden laajentamisella tehtävä osaamisinvestointi vahvistaisi pitkällä aikavälillä julkisen talouden tasapainoa vähentäisi olennaisesti uudis-tukseen liittyviä riskejä.

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportissa tehtyjen laskelmien ja oletusten mukaan oppivelvollisuusiän nosto 18 ikävuoteen synnyttäisi pitkällä aikavälillä noin 140 miljoonan euron fiskaalisen hyödyn. Raportissa todetaan, että vaikka esitetty arvio fiskaalisista hyödyistä on epävarma, vaikuttaa kuitenkin todennäköi-seltä, että oppivelvollisuusiän nostaminen olisi pidemmällä aikavälillä fiskaalisesti neutraali, vaikka samalla tehtäisiin mittaviakin panostuksia esimerkiksi opinto-ohjaukseen ja erityisopetukseen. Raportissa korote-taan, että kyse on kuitenkin pitkän aikavälin investoinnista, ja vielä 15 vuotta oppivelvollisuusiän nostami-sen jälkeenkin fiskaalinen hyöty olisi alle 60 miljoonaa euroa. Uudistus olisi siis lyhyellä aikavälillä julkista tasapainoa heikentävä.

Koulutus ja osaaminen tuottavat positiivisia vaikutuksia myös ihmisten muulle kuin taloudelliselle hyvin-voinnille. On todennäköistä, että tutkintojen suorittaminen vaikuttaisi monien nyt kustannuksia aiheutta-

vien korjaavien palveluiden tarpeeseen. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi etsivä nuorisotyö, nuorisotakuu, työvoimakoulutus ja nuorten aikuisten osaamisohjelman kaltaiset koulutussatsaukset. Lisäksi yleinen hyvinvoinnin parantuminen todennäköisesti alentaisi sosiaali- ja terveyspalveluiden menoja.

Yhteenvetona voidaan todeta, että oppivelvollisuuden pidentämisellä on julkiseen talouteen monia vaikutuksia. Lyhyemmällä aikavälillä välittömistä taloudellisista vaikutuksista keskeisimpiä ovat koulutuksen järjestäjien uusista velvoitteista aiheutuvat julkiset menojen lisäykset. Välilliset vaikutukset ovat laaja-alaisempia ja vaikuttavat pidemmällä aikavälillä. Niistä keskeisimpiä ovat korkeamman tutkinnon suorittamisasteen myönteinen vaikutus työllisyysasteeseen ja verotuloihin sekä työelämän ulkopuolelle jäävän pienemmän osuuden vähentävä vaikutus työttömyys- ja sosiaaliturvamenoihin. Yleisen koulutustason nousu luo uusia innovaatioita ja korkean teknologian ja osaamistason työpaikkoja, joka osaltaan parantaa tuotannon rakennetta ja väestön työllisyysasemaa.

## **2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

### *Vaikutukset perusopetuksen järjestäjien toimintaan*

Esitys tuo perusopetuksen järjestäjille uusia velvoitteita sekä perusopetuksen aikana että perusopetuksen lukuvuoden päättymisen ja oppilaitokseen hyväksymisen välisenä aikana. Esityksellä vahvistettaisiin perusopetuksen järjestäjien edellytyksiä kehittää ja toimeenpanna perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaista oppilaanohjauksen eriyttämistä vastaamaan nykyistä paremmin oppilaan henkilökohtaisiin tarpeisiin. Perusopetuksen järjestäjän tulisi antaa oppilaalle oppilaanohjauksen lisäksi tehostettua henkilökohtaista oppilaanohjausta sekä laatia henkilökohtainen jatko-opintosuunnitelma, jos oppilaalla on havaittu koulunkäyntiin tai perusopetuksen jälkeisiin jatko-opintoihin hakeutumiseen liittyvä tuen tarve. Uudella tehostetun henkilökohtaisen ohjauksen järjestelyllä on tarkoitus tavoittaa vuosittain noin 10 000 perusopetuksen 8.-9. vuosiluokan oppilasta.

Mahdollisuus tarjota tehostettua henkilökohtaista oppilaanohjausta sitä tarvitseville oppilaille parantaisi perusopetuksen järjestäjän edellytyksiä ja voimavaroja ohjata perusopetuksen oppilaita jatko-opintoihin. Se myös vahvistaisi perusopetuksen järjestäjien edellytyksiä ehkäistä koulutuksen keskeyttämistä jatko-opintojen aikana sekä perusopetuksen päättymisen ja jatko-opintojen alkamisen välisenä aikana. Tehostettu henkilökohtainen ohjaus vahvistaisi perusopetuksen järjestäjien ohjaukseen käytäntöjä valtakunnallisesti sekä parantaisi oppilaan tarpeisiin sovelletun henkilökohtaisen ohjauksen valtakunnallista saavutettavuutta ja tätä kautta ohjaukseen käytäntöjen yhdenvertaisuutta. Uudistuksen myötä vahvistettaisiin perusopetuksen järjestäjien edellytyksiä vahvistaa opetussuunnitelman perusteissa edellytettyä ohjauksen systemaattisuutta ja jatkumoa. Lisäksi uudistuksen kautta vahvistuvat resurssit parantaisivat perusopetuksen järjestäjien mahdollisuuksia hyödyntää moniammatillista yhteistyötä perusopetuksen aikaisen oppilaanohjauksen tukena. Uudistuksen myötä perusopetuksen aikana annettavan oppilaanohjauksen asema osana laajempaa jatkuvan oppimisen ja elinikäisen ohjauksen kokonaisuutta selkeytyisi ja vahvistuisi.

Perusopetuksen järjestäjällä olisi uudistuksen myötä myös aiempaa paremmat mahdollisuudet huomioida Karvin arvioinnissa (2020) esille nousseet oppilasryhmät, joiden osalta henkilökohtaisen ohjauksen on ollut riittämätöntä. Uudistuksen toimeenpanoa tuettaisiin Oikeus oppia -ohjelman kehittämistoimilla, esimerkiksi täydennyskoulutusmahdollisuuksien avulla.

### *Hakeutumisvelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuu*

Esityksessä säädettäisiin uudesta perusopetuksen järjestäjän velvoitteesta ohjata ja valvoa oppivelvollisen hakeutumisvelvollisuuden toteutumista. Käytännössä tämä edellyttäisi perusopetuksen järjestäjiltä ohjaus- ja valvontatehtävien järjestämistä ja resursointia siten, että laissa määrätyt menettelyt valvonnasta täyttyvät.

Uudistus lisäisi erityisesti perusopetuksen oppilaanohjaajien hallinnollisia ja oppilaanohjaukseen liittyviä tehtäviä lukuvuoden päättymisen ja jatko-opintojen aloittamisen välisenä aikana. Lisäksi uudistus lisäisi jossakin määrin perusopetuksen järjestäjien hallinnollisia tehtäviä. Perusopetuksen järjestäjillä olisi perusopetuksen opetuksen suorittamisen päättävien oppilaiden osalta ohjaus- ja valvontavastuu, että oppivelvolliset aloittaisivat perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa.

Esityksellä vahvistettaisiin perusopetuksen järjestäjän edellytyksiä toteuttaa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaista oppilaanohjausta myös perusopetuksen lukuvuoden päättymisen ja jatko-opintojen aloittamisen välisenä aikana. Oppivelvollisen hakeutumiselvöllisyyden toteutumista koskevalla seurannalla varmistetaan oppivelvollisten siirtymät jatko-opintoihin siten, että siirtymä tukee oppivelvollisen henkilökohtaista oppimispolkua, ja vähennetään opintojen keskeyttämisä.

Esityksellä selkeytettäisiin ja yhdenmukaistettaisiin perusopetuksen järjestäjän ohjausta ja vastuuta koskevia tehtäviä säätämällä ohjaus- ja valvontavastuuta koskevasta valtakunnallisesta ohjeistuksesta, vastuista ja noudatettavista aikatauluista. Yhdenmukaiset ohjaus- ja valvontavelvoitteet sekä valtakunnallisesti yhtenevät, vuosittaiset aikataulut edistäisivät perusopetuksen järjestäjien toiminnan yhdenmukaisuutta ja tätä kautta vahvistaisivat koulutusjärjestelmän alueellista yhdenvertaisuutta.

Perusopetuksen lisäopetus esitetään yhdistettävän tutkintokoulutuksen valmentavaan koulutukseen. Esi-tetty muutos vahvistaisi opiskelijan edellytyksiä suorittaa toisen asteen tutkinto. Opiskelijalla olisi edelleen mahdollisuus korottaa kaikkien perusopetuksen yhteisten oppiaineiden arvosanoja ja kehittää opiskelua-lmiuksia toisen asteen tutkinnon suorittamiseksi.

Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus vastaisi melko pitkälti nykyistä perusopetuksen lisäopetuksen järjestämistä. Nivelvaiheen uudistuksen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä muutoksia perusopetuksen jär-jestäjille. Kunnat voisivat edelleen järjestää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta omalla päätöksel-lään, kuten nykyisin perusopetuksen lisäopetusta. Jos yksityisellä perusopetuksen järjestäjällä on lain voi-maan tullessa voimassa olleiden säännösten nojalla myönnettyperusopetuslain 7 tai 8 §:ssä tarkoitettu pe-rusopetuksen lisäopetuksen järjestämislupa, järjestäjä saisi lakiin ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaisesti tämän järjestämisluvan perusteella järjestää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta 31 päivään hei-näkuuta 2025 saakka. Ajan kohdan jälkeen opetuksen järjestäjän tulisi hakea järjestämislupaa tutkintokou-lutuksen valmentavan koulutuksen järjestämiseen.

Nivelvaiheen uudistuksella on pyritty mahdollistamaan koulutuksen järjestäjien keskinäinen yhteistyö ja kou-lutuksen hankinta toiselta koulutuksen järjestäjältä. Nivelvaiheen uudistus mahdollistaisi paikallisesti ja alu-eellisesti tutkintokoulutuksen valmentavan koulutuksen järjestämiseen liittyvien yhteistyökäytäntöjen ra-kentamisen alueen toisen asteen koulutuksen järjestäjien kanssa.

#### *Vaikutukset lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien toimintaan*

Oppivelvollisuuslaissa säädetyt ohjaus- ja valvontavelvoitteet eivät aiheuttaisi merkittäviä vaikutuksia lukio-koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille, koska koulutuksen järjestäjillä on jo nykyisin velvolli-suus ohjata keskeyttämisvaarassa olevia opiskelijoita. Esityksellä kuitenkin vahvistettaisiin lukiokoulutuk-sen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien resursseja antaa ohjausta ja tukea erityisesti keskeyttämisvaa-rassa oleville oppivelvollisuusikäisille opiskelijoille.

Oppivelvollisuuslain mukaisen opiskelupaikan osoittamismenettelyn kautta koulutuksen järjestäjille voitai-siin osoittaa opiskelijoita, jotka eivät ole itse hakeutuneet kyseisen koulutuksen järjestäjän opiskelijoiksi. Arvioiden mukaan osoitettavia oppivelvollisia olisi vuosittain muutama sata, joten yhdelle koulutuksen jär-jestäjälle osoitettavien oppivelvollisten määrän ei arvioida olevan kovin merkittävä. Osoitettavat opiskelijat tulevat tarvitsemaan keskimääräistä enemmän ohjausta ja muita tukitoimia opintojensa aikana.

Toisen asteen maksuttoman koulutuksen uudistus tuo ammatillisen koulutuksen opiskelijoiksi erilaisessa oikeusasemassa olevia opiskelijoita. Koulutuksen järjestäjien tulisi lain mukaan tarjota maksuttomat materiaalit siihen oikeutetuille opiskelijoille, mutta harkintansa mukaan koulutuksen järjestäjät voisivat tarjota maksutonta materiaalia ja esimerkiksi kirjastopalveluita myös yli 20-vuotiaille opiskelijoille. Ammatillisen koulutuksen käytännön järjestämisessä voi tietyissä tilanteissa olla hankalaa rajata maksuttomien materiaalien käyttö vain siihen oikeutetuille opiskelijoille, jos esimerkiksi samassa opetusryhmässä opiskelee maksuttomaan koulutukseen oikeutettuja ja yli 20-vuotiaita.

Toisen asteen maksuttomuus aiheuttaisi koulutuksen järjestäjille hallinnollisia velvoitteita. Koulutuksen järjestäjien tulisi seurata, onko opiskelija oikeutettu maksuttomaan koulutukseen vain ei. Lähtökohtaisesti kaikki alle 21-vuotiaat opiskelijat ovat oikeutettuja maksuttomaan koulutukseen. Koulutuksen järjestäjän tehtävänä olisi opiskelijan hakemuksesta tehdä maksuttomuuden pidentämistä koskevia päätöksiä. Lisäksi koulutuksen järjestäjän tulisi tallentaa KOSKI-tietovarantoon oppivelvollisuutta ja maksuttomuutta koskevia tietoja.

Lukiokoulutuksen järjestäjät vastaavat ylioppilastutkintomaksujen perimisestä kokeisiin osallistuvilta opiskelijoilta. Jatkossa osa suoritettavista kokeista olisi maksuttomia, mikä vähentäisi maksujen perimiseen liittyvää hallinnollista työtä. Toisaalta lukiokoulutuksen järjestäjän tulisi jatkossa pystyä seuraamaan, montako maksutonta koetta opiskelija on jo suorittanut.

Nivelvaiheen koulutuksen uudistaminen merkitsisi muutoksia nykyisten valmistavien ja valmentavien koulutusten järjestämiseen. Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus vastaisi melko pitkälti nykyistä ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta, joten nivelvaiheen uudistuksen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä muutoksia ammatillisen koulutuksen järjestäjille. Ehdotuksen mukaan nykyiset ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta järjestävät koulutuksen järjestäjät saisivat järjestää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta nykyisen voimassa olevan valmentavan koulutuksen järjestämislupansa perusteella.

Lukiokoulutukseen valmistava koulutus on nykyisin suunnattu vain maahanmuuttajataustaisille opiskelijoille. Jatkossa lukiokoulutuksen järjestäjät voisivat järjestää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta, joka on tarkoitettu myös muille opiskeluvalmiuksien ja jatko-opintosuunnitelmien vahvistamista tarvitseville opiskelijoille. Ehdotettu muutos todennäköisesti lisäisi lukiokoulutuksen järjestäjien valmentavan koulutuksen opiskelijamääriä. Lukiokoulutuksen valmentavan koulutuksen järjestämiseen ei ole nykyisin tarvinnut hakea erillistä järjestämislupaa, mutta esityksessä ehdotetun mukaisesti jatkossa myös lukiokoulutuksen järjestäjien tulisi hakea valmentavan koulutuksen järjestämislupaa. Todennäköisesti järjestämislupaa tulisivat hakemaan useimmat niistä järjestäjistä, jotka jo nykyisin järjestävät valmistavaa koulutusta. Koska nykyinen valmistava koulutus on suunnattu vain maahanmuuttajataustaisille opiskelijoille, aivan kaikki nykyiset järjestäjät eivät ehkä katsoisi tarpeelliseksi hakea järjestämislupaa, jos alueella jo muutoin olisi riittävästi muuta nivelvaiheen koulutuksen tarjontaa. Uusina järjestämisluvan hakijoina arvioidaan olevan sellaisia lukiokoulutuksen järjestäjiä, joiden toiminta-alueella ei ole asunut paljon maahanmuuttajataustaisia, mutta joiden toiminta-alueella muutoin on tarvetta valmentavan koulutuksen järjestämiselle.

Järjestämislupien hakuprosessi olisi tarkoitus käynnistää vuoden 2021 keväällä heti sen jälkeen, kun tutkintokoulutukseen valmentaa koulutusta koskevat laki- ja asetusmuutokset on vahvistettu ja Opetushallitus on antanut uudet koulutuksen perusteet. Tarkoitus on, että uudet järjestämisluvat myönnettäisiin siten, että koulutuksen järjestäjät voisivat syksyn 2021 aikana valmistella valmentavan koulutuksen toteuttamista sekä tiedottaa koulutuksen järjestämisestä oppivelvollisille ja muille kohderyhmille.

Oppivelvollisuuden laajenemisen myötä opetus sekä opetuksen kannalta välttämättömät oppimateriaalit ja -välineet olisivat opiskelijoille maksuttomia. Koulutuksen järjestäjän olisi tarjottava nämä välineet opiskelijoiden käyttöön maksutta parhaaksi katsomallaan tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että koulutuksen

järjestäjien olisi hankittava oppimateriaalit ja välineet opiskelijoille joko yhdessä tai yksin toisten koulutuksen järjestäjien kanssa sekä tarvittaessa huolehdittava niiden varastoinnista, huollosta ja puhdistuksesta. Vaihtoehtoisesti koulutuksen järjestäjät voisivat jossakin määrin hyödyntää jo olemassa olevia vuokrauspalveluja esimerkiksi työasujen hankintaan, huoltoon ja puhdistukseen.

Oppimateriaalien ja -välineiden hankinta edellyttäisi, että koulutuksen järjestäjillä olisi henkilöstöä, jolla on hankintatoiminnan osaamista. Hankintaosaamista tarvittaisiin myös mahdollisten vuokrauspalveluiden hankinnassa. Mikäli koulutuksen järjestäjä hankkisi oppimateriaalit ja -välineet itselleen, sillä olisi oltava soveltuvat tilat ja riittävästi henkilöstöä varastointia ja jakelua varten. Oppimateriaalien ja -välineiden jakelu voitaisiin hoitaa esimerkiksi koulutuksen järjestäjän omien kirjastojen ja lainaamojen kautta. Kirjastoista voisi lainata oppikirjoja ja tarvittaessa myös opiskelussa tarvittavia laitteita, kuten laskimia. Lainaamoista voisi lainata esimerkiksi ammatillisessa koulutuksessa tarvittavia laitteita, työvälineitä ja työasuja.

Ammatillisessa koulutuksessa lainaamosta lainattujen työvälineiden ja työasujen puhdistus ja huolto ei olisi kokonaan koulutuksen järjestäjän vastuulla. Opiskelijat voisivat pestä ja huoltaa itse ne käytössään olevat työvälineet ja työasut, joista huolehditaan itse myös alan työpaikoilla. Työvälineistä ja työasuista huolehtimisen olisi näillä aloilla osa ammattitaitoa ja ammattiosaajaksi kasvamista. Tämä vähentäisi koulutuksen järjestäjien tila-, laite- ja henkilöstötarvetta. Siltä osin, kun työvälineet jäisivät koulutuksen järjestäjän puhdistettaviksi ja huollettaviksi, tarvittaisiin puhdistukseen ja huoltoon soveltuvat tilat ja laitteet sekä henkilöstöä.

Jatkossa toisella asteella tulisi pyrkiä hyödyntämään kaikkia eri kustannusten vähentämiskeinoja tarkoituksenmukaisella tavalla ottaen huomioon opiskelijoiden, opettajien ja koulutuksen asettamat tarpeet ja tavoitteet sekä tekijänoikeuksiin liittyvät kysymykset. Oppimateriaalien ja tarvikkeiden kustannustasoon vaikuttaisi osaltaan se, miten hyvin koulutuksen järjestäjät pystyvät hyödyntämään kirjastoja ja lainaamoita, erilaisia tapoja luoda ja käyttää avoimia oppimateriaaleja ja mahdollisuuksia e-kirjojen lainaamiseen sekä kilpailuttamaan ja tekemään yhteishankintoja kaupallisten materiaalien osalta.

Pilottihankkeet suosittelevat, että toisen asteen maksuttomuuden toteuttamiseksi kaikki julkisin varoin tuotettava oppimateriaalit ja sisällöt julkaistaisiin Avointen oppimateriaalien kirjastossa CC-BY-lisenssillä, jotta aineisto olisi edelleen muokattavissa. Näin Avointen oppimateriaalien kirjastoon saataisiin nykyistä kattavammin laadukasta oppimateriaalia avoimesti hyödynnettäväksi, mikä vähentäisi päällekkäistä työtä oppimateriaalin laadinnassa ja vähentäisi oppimateriaalikustannuksia. Avoin oppimateriaali voisi toimia myös kaupallisesti tuotetun materiaalin lisämateriaalina.

Omien oppimateriaalien tuottaminen verkostoissa ja osana opiskelijan oppimisprosessia on yleistä etenkin ammatillisessa koulutuksessa. Pilottihankkeiden näkemyksen mukaan tällainen toimintatapa vahvistaa osaamisperusteisuutta ja yksilöllisiä opintopolkua sekä opiskelijan osaamista. Digitaaliset materiaalit vaikuttavat soveltuvan hyvin modulaariseen ja yksilölliseen oppimiseen.

#### *Vaikutukset kansanopistojen toimintaan*

Kansanopistot ovat vapaan sivistystyön lain mukaan kokopäiväistä opetusta antavia sisäoppilaitoksia, jotka järjestävät nuorille ja aikuisille omaehtoisia opintoja, edistävät opiskelijoiden opiskeluvälineitä sekä kasvattavat heitä yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä. Tämän tehtävän kuvauksen pohjalta oppivelvollisille suunnattujen pitkien linjojen järjestäminen on luontevaa kansanopistoille. Jo nyt kansanopistot järjestävät kokopäiväistä sisäoppilaitosmuotoista koulutusta 16-17 vuotiaille. Sen sijaan koulutuksen järjestäminen oppivelvollisuuden laajentamisen puitteissa olisi kansanopistoille uusi tehtävä, joka tuo mukanaan uusia velvoitteita ja ohjeistusta.

Nykyisten säännösten perusteella kansanopistoilla tulee olla opetussuunnitelma pitkäkestoiselle koulutukselle, mutta opetussuunnitelman laatimiselle ei ole annettu sisällöllistä ohjeistusta. Oppivelvollisuuskoulutuksen myötä Opetushallitus antaa oppivelvollisille suunnatuille pitkille linjoille opetussuunnitelman perusteet, jonka pohjalta jokainen tätä koulutusta toteuttava kansanopisto laatisi ja hyväksyisi oman opetussuunnitelmansa. Opetussuunnitelman perusteisiin sisältyvät asiat ovat monelta osin sellaisia, joille yksittäiset kansanopistot nykyisellään ovat kehittäneet omat ratkaisunsa. Opetussuunnitelman perusteet luovat koulutukselle yhtenäisen perustan, joka ohjaa ja tukee oppilaitosten työtä, osittain lisäten joitakin velvollisuuksia, mutta toisaalta osittain helpottaen työtä, kun kaikkea ei tarvitse kehittää oppilaitoksessa alusta alkaen.

Yhteishaku ja Koski-palvelun käyttö olisivat kansanopistoille vapaan sivistystyön koulutuksen osalta uusia tehtäviä, joiden käyttöönotto tulee alussa aiheuttamaan lisätyötä ja mahdollisesti myös opintohallinto-ohjelmien kehittämisen tarvetta. Noin 60 prosentilla kansanopistoista on kuitenkin myös muita koulutuksen järjestämisen tehtäviä (aikuisten perusopetus, perusopetuksen lisäopetus, lukiokoulutus, ammatillinen koulutus), joten monelle kansanopistolle yhteishaku ja Koski-palvelu ovat jo ennestään käytössä olevia järjestelmiä. Näille kansanopistoille palvelujen ulottaminen vapaan sivistystyön oppivelvollisuuskoulutukseen ei aiheuttaisi merkittävästi lisätyötä.

Opiskeluhuollon järjestäminen on vapaan sivistystyön koulutuksessa uusi tehtävä. Oppilaitoksille, joilla jo nyt on suurempi määrä tämän ikäisiä opiskelijoita, opiskelijahuollon järjestäminen yhteistyössä oppilaitoksen sijaintikunnan kanssa tuo kuitenkin tervetullutta tukea käytännön toiminnan järjestämiseen oppilaitoksissa. Sellaisissa kansanopistoissa, joissa ei aikaisemmin ole ollut tämän ikäisiä opiskelijoita alaikäisten opiskelijoiden myötä tulee, myös sovellettavaksi muita uusia säädöksiä, kuten esimerkiksi lastensuojelulaki.

Oppivelvollisuuskoulutus lisää kansanopistojen ohjausvelvoitteita ennen koulutusta, koulutuksen aikana ja koulutuksen päättyessä, sekä myös mahdollisissa keskeyttämistapauksissa. Ohjauksen toteuttamiseksi on rakennettava toimivat yhteistyöverkostot keskeisten toimijoiden kanssa.

#### *Vaikutukset kuntien toimintaan*

Oppivelvollisuuslaissa säädettäisiin kuntien tehtäväksi ohjata- ja valvoa vailla opiskelupaikkaa olevia perusopetuksen suorittamien päättäneitä oppivelvollisia. Asuinkunnalle määrättävä ohjaus- ja valvontavastuu vahvistaisi yhteiskunnan kokonaisvastuuta oppivelvollisuuden suorittamisen loppuun saattamisesta luomalla järjestelyn, joka varmistaa tarkoituksenmukaiset toimet ilman opiskelupaikkaa olevien oppivelvollisten ohjaamiseksi koulutukseen ja tarvittaessa muiden tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin. Jo nykyisin kunnalle voidaan toimittaa ilmoituksia vailla opiskelupaikkaa olevista tai opintonsa keskeyttäneistä nuorista etsivän nuorisotyön kautta. Oppivelvollisuuslaissa säädetty velvoite korvaisi osittain nuorisolaissa säädettyjä etsivän nuorisotyön tehtäviä, jotka ovat kunnalle vapaaehtoisia. Etsivää nuorisotyötä järjestää 96 prosenttia manner-Suomen kunnista.

Oppivelvollisuuslaissa ei säädettäisi, mikä kunnan viranomainen tai viranhaltija vastaisi oppivelvollisuuslaissa säädetyistä tehtävistä. Asuinkunnan tehtäväksi tulisi luoda tarvittava palvelurakenne, mutta kunnat voisivat järjestää tehtävän hoitamisen tarkoituksenmukaisella tavalla. Tehtävän hoitamisessa ensisijaista on oppivelvollisen nuoren kokonaistilanteen kartoitus, jatko-opintoihin ohjaus sekä muiden mahdollisten palveluiden tarpeen selvittäminen. Viimesijassa kunnan tehtävänä olisi myös tehdä päätös opiskelupaikan osoittamisesta oppivelvolliselle nuorelle.

Käytännössä useat kunnat toteuttavat vastaavantyyppisiä palveluita jo nykyisin erilaisin järjestelyin esimerkiksi moniammatillisena nuorisotoimen ja opetustoimen yhteistyönä. Esityksellä säädettäisiin valtakunnallisesti yhdenmukaisista vastuista, jotka edistäisivät ohjaus- ja valvontavastuun toteutumisen valtakunnallista



yhteismitallisuutta ja yhdenvertaisuutta. Mahdollisuudet vähentää koulutuksen keskeyttämiä vahvistuisivat. Uudistus auttaisi asuinkuntia myös kohdentamaan palvelutarjontaa ja moniammatillista yhteistyötä suoraan niiden oppivelvollisten tarpeisiin, joilla keskeyttämisriski on suurin.

Arvioiden mukaan asuinkunnan ohjausvastuulle tulisi vuosittain noin 700 vailla opiskelupaikkaa perusopetuksen päättämisen jälkeen olevaa ja noin 1 700 opintonsa keskeyttänyttä oppivelvollista. Esityksessä ehdotettavien muiden toimien, kuten perusopetuksen oppilaanohjauksen vahvistamisen, nivelvaiheen uudistuksen ja keskeyttämisuhan alla oleville tarjottavan ohjauksen odotetaan vähentävän opintojen keskeyttämistä. Yksittäisen asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuulle jäävien oppivelvollisten määrän ei odoteta olevan kovin merkittävä.

Kunnan tulisi luoda menettelyt, miten se ottaa vastaan ilmoituksia perusopetuksen jälkeen vaille opiskelupaikkaa jääneistä oppivelvollisista tai opintonsa keskeyttäneistä. Ilmoitusten toimittamiselle ei olisi valtakunnallista yhteistä tietojärjestelmää, joten kunnan tulisi järjestää ilmoitusten vastaanottaminen ja käsittely tarkoituksenmukaisella tavalla, esimerkiksi luomalla ilmoitusten vastaanottamista varten erillinen sähköpostiosoite. Ilmoituksia olisi mahdollisuus ottaa vastaan myös puhelimitse. Kunnan olisi mahdollista tarkistaa oppivelvollisen opintojen aloittamista ja keskeyttämistä koskevat tiedot KOSKI-tietojärjestelmästä.

Jos perusopetuksen tai muun koulutuksen järjestäjänä toimii oppivelvollisen asuinkunta, ilmoituksen toimittajana olisi sama kunta, joka myös vastaisi oppivelvollisen valvonnasta. Näin olisi useimmiten perusopetuksen päättävien oppivelvollisten kohdalla. Toisen asteen opinnot keskeyttävien oppivelvollisten kohdalla koulutuksen järjestäjänä toimii myös muita tahoja kuin kuntia ja lisäksi useammassa tilanteessa oppilaitos saattaisi sijaita muualla kuin oppivelvollisen asuinkunnassa. Näissä tilanteissa ilmoituksia asuinkunnalle toimittaisivat sekä toiset kunnat, kuntayhtymät ja yksityiset toimijat. Kunnan tietojensaantioikeudesta säädetäisiin oppivelvollisuuslaissa.

Oppivelvollisen kannalta olennaista on asuinkunnan vastuu kartoittaa oppivelvollisuuden tuen ja ohjauksen tarve ja tätä kautta mahdollisuus ohjata oppivelvollista hakeutumaan sellaiseen soveltuvaan koulutukseen tai muuhun tarkoituksenmukaiseen palveluun, kuten sosiaali- ja terveyspalvelut tai kuntoutuspalvelut, joka parhaiten edistää oppivelvollisuuden suorittamista ja jatko-opintoihin pääsyä.

Esityksen tavoite turvata koko ikäluokalle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen saattaa vaikuttaa jossakin määrin myös lastensuojeluun. Lakiesityksen mukaan ensisijaisesti koulutuksen järjestäjillä olisi laaja ohjaus- ja valvontavastuu oppivelvollisuuden suorittamisesta. Viimekätinen ohjaus ja valvontavastuu olisi kunnalla. On mahdollista, että yksittäistapauksissa oppivelvollista ei tavoitaisi koulutuksen järjestäjän toimesta. Jos oppivelvollisuus olisi vaarassa jäädä suorittamatta, jouduttaisiin turvautumaan myös kunnan lastensuojelun palveluihin. Kyse olisi kuitenkin viimesijaisesta keinosta ja tulisi kyseeseen luultavasti vain yksittäistapauksissa.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista lastensuojeluyksiköistä annetun lain 8 §:n mukaan niille lapsille ja nuorille, jotka ovat suorittaneet oppivelvollisuutensa, on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä heidän tarpeitaan ja kykyjään vastaavaa ammatti- tai työopetusta joko valtion koulukodin järjestämänä tai yhteistyössä ammatillisen koulutuksen järjestäjien tai työviranomaisten kanssa taikka muulla tarkoituksenmukaisella tavalla. Jatkossa, oppivelvollisuuden jatkuessa 18 ikävuoteen asti, ovat sijoitetut lapset käytännössä koko sijoituksen ajan oppivelvollisia. Myös huostaan otetulla lapsella tulee olla oikeus pyrkiä opiskelemaan haluamaansa ammattia. Näin ollen perusopetuksen päättämisen jälkeen joudutaan lapsen sijoituspaikkaa mahdollisesti tarkistamaan, mikäli nuoren ammatilliset opinnot sitä edellyttävät. Tämä voisi jossakin määrin lisätä lastensuojeluviranomaisten työtä.

Perusopetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä kunnille säädettävä ohjaus- ja valvontavastuu oppivelvollisesta ja tämän koulutukseen hakeutumisesta vähentäisi kuntien etsivän nuorisotyön tehtävien määrää. Etsivän nuorisotyön tehtävien arvioidaan vähenevän erityisesti perusopetuksen päättävien nuorten osalta, koska opetuksen järjestäjille säädettäisiin velvoite ohjata ja valvoa oppivelvollisen nuoren hakeutumista perusopetuksen jälkeisiin opintoihin. Etsivän nuorisotyön tehtävät vähenisivät jonkin verran myös niiden ammatillisessa koulutuksessa tai lukiokoulutuksessa olevien nuorten osalta, jotka ovat alle 18-vuotiaita. Vuonna 2019 etsivän nuorisotyön tavoittamasta noin 20 600 nuoresta 20,2 prosenttia oli alle 18-vuotiaita ja näistä 26,0 prosentissa ohjaavana tahona oli perusopetuksen järjestäjä ja 22,2 prosentissa toisen asteen koulutuksen järjestäjä.

Jatkossa nuoren kotikunnan etsivällä nuorisotyöllä ei myöskään olisi nuorisolain nojalla oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä tietoja perusopetuksen päättäneestä nuoresta, joka ei ole sijoittunut perusopetuksen jälkeisiin opintoihin eikä oppivelvollisesta nuoresta, joka keskeyttää opinnot ammatillisessa koulutuksessa tai lukiokoulutuksessa. Muutos vähentäisi etsivälle nuorisotyölle tehtävien ilmoitusten määrää. Etsivälle nuorisotyölle tehtiin vuonna 2019 yhteensä noin 28 800 ilmoitusta, joista noin 5 800 koski alle 18-vuotiaita nuoria. Näistä ilmoituksen teki perusopetuksen järjestäjä 1 645 kertaa ja ammatillisen koulutuksen tai lukiokoulutuksen järjestäjä 1 677 kertaa. Ilmoitusten määrän arvioidaan vähenevän ainakin perusopetuksen järjestäjien tekemien ilmoitusten määrällä sekä ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien tekemien, alle 18-vuotiaita koskevien ilmoitusten määrällä. Koulutuksen järjestäjille nuorisolaissa säädetty velvollisuus tietojen luovuttamisesta nuoren kotikunnalle etsivää nuorisotyötä varten säilyisi kuitenkin edelleen niiden opintonsa keskeyttävien nuorten osalta, jotka eivät ole oppivelvollisia.

Etsivän nuorisotyön asiakaskunta muuttuisi osin nykyistä vanhemmaksi, kun perusopetuksen päättäneet ja ilman opiskelupaikkaa jäävät nuoret ja osa toisen asteen koulutuksen keskeyttävistä opiskelijoista ohjattaisiin soveltuvaan koulutukseen tai muiden tarvitsemiensa palveluiden piiriin muutoin kuin etsivän nuorisotyön kautta. Kuitenkin jos oppivelvollinen nuori ei ole aloittanut koulutusta eikä ilmesty koulutukseen, etsivä nuorisotyö voisi jatkossakin tukea koulutukseen hakeutumista yhteistyössä kunnan muiden viranomaisien kanssa ennen kuin kunta viime kädessä osoittaisi opiskelijalle opiskelupaikan. Etsivä nuorisotyö säilyisi edelleen oppivelvollisten osalta merkittävänä tukimuotona silloin, kun jokin muu taho, kuin opetuksen tai koulutuksen järjestäjä ohjaa nuoren etsivän nuorisotyön palveluihin.

#### *Vaikutukset nuorten työpajoihin*

Nuorten työpajat voisivat jatkossakin toimia koulutuksen tukipalveluna ja tutkintotavoitteisen ja tutkintokoulutukseen valmentavan koulutusten oppimisympäristönä, jolloin oppivelvollisen olisi mahdollista suorittaa osa tai osia koulutuksesta työpajalla. Työpajoja voitaisiin nykytilaa vastaavasti hyödyntää myös osaamisen hankkimisen oppimisympäristönä perusopetuksessa. Vuonna 2019 nuorten työpajoilla oli 1654 alle 18-vuotiasta, joista 691 tapauksessa ohjaavana tahona oli oppilaitos. Nuorten työpajojen tehtävät eivät muuttuisi merkittävästi nykyisestä, koska jatkossakin työpajat voisivat toimia vaihtoehtoisena oppimisympäristönä, jos koulutuksen järjestäjä tekee päätöksen oppivelvollisen koulutuksen järjestämisestä työpajalla ja koulutuksen järjestäjä sopisi tästä nykytilaa vastaavasti työpajan kanssa. Lisäksi työpajat voisivat jatkossakin toimia myös oppivelvollisen tukena koulutukseen hakeutumisessa ja opiskelijalle soveltuvan koulutuksen löytymisessä.

Jos perusopetuksen jälkeen opiskelemaan hakeutuminen tuottaa nuorelle hankaluuksia, opiskelijan erityisen tuen tarve on tiedossa tai opiskelija haluaisi tutustua johonkin ammattialaan selvittääkseen mikä olisi itselle sopiva ala, voidaan näissä tilanteissa nykyisin hyödyntää opinnollistettua työpajaa. Työhön ja alaan tutustuminen olisi jatkossakin mahdollista työpajoilla kuten muillakin työpaikoilla esimerkiksi työharjoitteluna, mutta jatkossa oppivelvollisen nuoren olisi kuitenkin ensin hakeuduttava nivelvaiheen koulutukseen

tai tutkintoon johtavaan koulutukseen, josta hänet ohjattaisiin työpajalle työpajan ja koulutuksen järjestäjän sopimukseen perustuen. Tämä voisi vähentää työpajoilla jonkin verran niiden nuorten määrää, jotka itse hakeutuvat suoraan työpajalle. Jatkossakin nuori voi hakeutua itse suoraan työpajalle, mutta tällöin hän ei voisi suorittaa siellä oppivelvollisuuttaan.

#### *Vaikutukset Kansaneläkelaitoksen toimintaan*

Esitetyt muutokset vaikuttaisivat merkittävästi koulumatkatuen toimeenpanoon. Kansaneläkelaitoksen koulumatkatukijärjestelmään ja laskujen käsittelyjärjestelmään tulisi tehdä merkittäviä muutoksia. Opintotukijärjestelmään tehtävät muutokset olisivat pienempiä. Esitykseen sisältyy myös pitkällä aikavälillä koulumatkatuen toimeenpanoa helpottavia muutoksia. Koulumatkatuen järjestelmämuutokset mahdollistaisivat myöhemmin myös automaattisen ratkaisuprosessin.

Esitetyt muutokset edellyttäisivät järjestelmämuutosten lisäksi muutoksia päätösteksteihin, asiakaskirjeisiin, viestintään sekä opintotuen verkkopalveluihin sekä henkilökunnan kouluttamista. Kansaneläkelaitoksen työmäärä koulumatkatuen toimeenpanon osalta lisääntyisi, koska hakemuksen vastaanottamisprosessi siirtyisi kokonaisuudessaan Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi. Suurin osa tästä työstä pystyttäisiin hoitamaan kuitenkin ohjelmallisesti, olemassa olevia rekistereitä ja verkkopalveluita hyödyntäen. Kansaneläkelaitos saisi koulumatkatuen myöntämiseen tarvittavat opiskeluun liittyvät tiedot Koski-tietovarannosta ja koulumatkoihin liittyvät tiedot esimerkiksi Maanmittauslaitoksen karttapalvelusta.

Esityksen mukainen koko kuukauden tai puolen kuukauden koulumatkatuki, joka perustuisi kalenterikuukauden aikana tehtäviin ja koulumatkatuen myöntämisedellytykset täyttyviin koulumatkoihin, yksinkertais-  
taisi ja selkeyttäisi tuen hakemista ja myöntämistä. Ehdotettu muutos vähentäisi asiakkaiden neuvonnan tarvetta ja etuuden tarkistustilanteita.

#### *Vaikutukset Opetushallituksen toimintaan*

Esityksessä ehdotetaan, että Opetushallituksen tehtävänä olisi määrätä koulutuksen perusteet tutkintokoulutukseen valmentavalle koulutukselle. Tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettavan lain mukaan Opetushallituksen tulisi määrätä koulutuksen perusteet siten, että koulutuksen järjestäjät voisivat ottaa ne käyttöön lain voimaan tullessa. Opetushallitus valmistelisi perusteet syksyn 2020 aikana. Määräys koulutuksen perusteista annettaisiin kevään 2021 aikana sekä suomen että ruotsin kielellä.

Oppivelvollisuuden laajentaminen lisää tarvetta sujuvaan tiedonsaantiin etenkin opetuksen ja koulutuksen järjestäjien välillä sekä niiden ja oppivelvollisen asuinkunnan välillä. Keskeisimpiä tietolähteitä olisivat opiskelijavalintarekisteri sekä perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto. Opetushallitus vastaa opiskelijavalintarekisterin tietojen kokoamisesta ja hakujärjestelmien valtakunnallisesta toteutuksesta sekä koulutukseen hakemiseen ja opiskelijaksi ottamiseen liittyvästä yleisestä tiedottamisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta. Tietovarannon osalta Opetushallitus vastaa tietovarannon yleisestä toiminnasta sekä teknisestä käyttöyhteydestä tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten.

Opiskelijavalintarekisterin ja yhteisten hakumenettelyiden kannalta merkittävimmät muutokset liittyisivät yhteisten hakujen käyttöalan laajentamiseen ja mahdolliseen siirtymiseen yhteen yhteiseen hakuun kolmen erillisen hakumenettelyn sijasta. Valmistelun yhteydessä on suunniteltu, että vapaassa sivistystyössä järjestetty oppivelvollisille suunnattu koulutus tulisi mukaan yhteisiin hakumenettelyihin syksystä 2022 lukien. Lisäksi yhteishakujärjestelmään tulisi tehdä uuden tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen käyttöönottoon liittyvät muutokset. Nämä muutokset opiskelijavalintarekisteriin tulisi tehdä siten, että ne olisivat käytössä keväällä 2022 järjestettävässä yhteishaussa.

Oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttäisi myös opiskelijavalintarekisteriin tallennettujen tietojen perustella tulostettavien niin sanottujen opo-raporttien päivittämistarvetta. Nykyisin perusopetuksen järjestäjät ovat voineet hakea opiskelijavalintarekisteriin tallennettujen tietojen perusteella tiedot kyseisen perusopetuksen järjestämässä opetuksessa olevien oppilaiden hakeutumisesta sekä opiskelupaikan saamisesta ja vastaanottamisesta. Jatkossa tätä menettelyä tulisi laajentaa siten, että myös tutkintokoulutukseen valmistavaa koulutusta järjestävät sekä kansanopistojen oppivelvollisille suunnattua koulutusta järjestävät voisivat hakea vastaavat tiedot omassa koulutuksessaan olevien opiskelijoiden osalta. Tätä koskevat järjestelmämuutokset olisi tarkoituksena tehdä siten, että tiedot olisivat saatavilla kevään 2021 yhteisten hakujen osalta.

Oppivelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuuseen liittyen opetuksen ja koulutuksen järjestäjien sekä valvontavastuussa olevan oppivelvollisen asuinkunnan tulisi saada tarvittavat tiedot opiskelijan hakeutumisesta koulutukseen, opintojen aloittamisesta sekä opintojen mahdollisesta keskeyttämisestä. Tarkoituksena olisi, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjät sekä kunnat voisivat tarkistaa ohjaus- ja valvontavastuunsa toteuttamiseksi tarvittavat tiedot Koski-tietovarantoon tallennetuista tiedoista. Koski-tietovarantoon olisi tarkoitus tallentaa myös oppivelvollisuuden alkamista, keskeyttämistä ja päättymistä koskevia tietoja sekä toisen asteen koulutuksen maksuttomuutta koskevia tietoja. Nämä tarpeet merkitsivät muutosta nykyiseen siten, että järjestäjillä ja kunnalla tulisi olla mahdollisuus tarkastella tarvittaessa myös muita kuin itse tallentamia tietoja opiskelijasta. Nämä järjestelmämuutokset olisi tarkoitus tehdä siten, että syksystä 2021 lukien opetuksen ja koulutuksen järjestäjät sekä kunnat voisivat saada nämä tiedot Koski-tietovarannon kautta. Lisäksi tulisi mahdollistaa se, että oppivelvollisen asuinkunta voisi tallentaa tietovarantoon tiedon oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä koskevasta päätöksestä.

Muutokset edellyttävät Opetushallitukselta järjestelmän teknisten muutostöiden lisäksi hallinnollista ja tietotekniseen liittyvää työtä.

*Vaikutusarviointi YTL:n tehtäviin puuttuu vielä.*

### **3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset**

#### *Vaikutukset lasten ja nuorten asemaan*

Oppivelvollisuuden laajentaminen parantaisi nuorten mahdollisuuksia saada ohjausta toisen asteen opiskelupaikan valintaan perusopetuksen aikana ja perusopetuksen jälkeisessä nivelvaiheessa sekä mahdollisessa koulutuksen keskeyttämistilanteessa. Nuoresta pidettäisiin huolta koko hakeutumisvaiheen ja oppivelvollisuuden suorittamisen ajan ja hänet saattaisiin vaihdettaisiin opetuksen ja koulutuksen järjestäjältä toiselle. Mikäli nuori putoaa opetuksen ja koulutuksen järjestäjien turvaverkosta, asuinkunta selvittäisi nuoren tilanetta ja ohjaisi häntä eteenpäin.

Perusopetuksen osalta uudistuksella vahvistettaisiin lasten ja nuorten mahdollisuuksia saada nykyistä paremmin oppilaan henkilökohtaisia tarpeita vastaava henkilökohtaista ohjausta. Erityisesti uudistus vahvistaisi eriytettyyn henkilökohtaiseen ohjaukseen pääsyä niille oppilasryhmille, jotka Karvin arvioinnin (2020) mukaan ovat kokeneet ohjauksen riittämättömäksi. Uudistus parantaisi henkilökohtaisen ohjauksen saatavuuden ja saavutettavuuden alueellista yhdenvertaisuutta.

Opiskelua ja toisen asteen tutkinnon suorittamista tukisi myös se, että toisen asteen koulutuksessa kiinnitettäisiin aiempaa enemmän huomiota ohjaukseen ja keskeyttämisen ehkäisemiseen. Täsmäohjauksen ja -tuen tavoitteena on saada keskeyttämiskierre katkaistua ja tutkinto valmiiksi. Oppivelvollisuuden laajentamisen keskeinen vaikutusmekanismi on olla päästämättä nuorta lähtemään työn ja koulutuksen ulkopuoliselle polulle.

Oppivelvollisuuden nostaminen velvoittaa oppivelvollisen hakeutumaan perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen. Lisäksi uudistuksessa parannetaan yksilön oikeutta saada ohjausta perusopetuksen viimeisillä vuosiluokilla ja nivelvaiheissa. Esitetyillä toimilla tuettaisiin nuoren henkilökohtaisen koulutustason nousua ja hyvinvointia.

Seurantatutkimuksen perusteella perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittaminen hidastuu 21 ikävuoden jälkeen. Oppivelvollisuuden ulottaminen toisen asteen tutkinnon suorittamiseen tukee käsitystä siitä, että nuori todennäköisemmin suorittaa toisen asteen koulutuksen heti perusopetuksen suorittamisen jälkeen kuin usean välivuoden jälkeen. Opiskelu jatkaminen heti perusopetuksen jälkeen tehostaa opintojen läpäisyä. Tilastaselvitykset osoittavat, että yli 20-vuotiaat opiskelijat keskeyttävät ammatillisen peruskoulutuksen nuorempia useammin. Nyt toteutettava oppivelvollisuuden pidentäminen 18 ikävuoteen saakka ei pääsääntöisesti mahdollista koko toisen asteen tutkinnon suorittamista oppivelvollisuuden puitteissa, mutta sen voidaan kuitenkin ennakoida johtavan vaille toisen asteen tutkintoa jäävien ikäluokkaosuuden selvään laskuun. Seurantatiedot osoittavat, että keskeyttämiset kasaantuvat tyypillisesti opiskelujen ensimmäiseen puoleen vuoteen. Ensimmäistä opiskeluvuotta voidaan pitää hyvin kriittisenä opintojen loppuun saamisen suhteen. Kaikista opintonsa keskeyttäneistä 37 prosenttia keskeytti ensimmäisen puolen vuoden aikana ja hieman yli puolet kaikista keskeyttäneistä erosi ensimmäisen kalenterivuoden aikana. Jos oppivelvollisuuden pidennys vähentäisi ensimmäiseen toisen asteen tutkintoon johtavat opinnot aloittaneiden, mutta vaille tutkintoa jääneiden koulutuksen keskeyttämistä 2/3, se johtaisi toisen asteen tutkinnon suorittaneiden määrän lisääntymiseen noin 4 000 nuorella vuosittain.

Perusasteen ja toisen asteen nivelkohtien valmistavien koulutusten yhdenmukaistaminen lisäisi valtakunnallista yhtenäisyyttä ja vahvistaisi laadukkaan opetuksen yhdenvertaista saavutettavuutta opetuksen ja koulutuksen järjestämisessä ja opetussuunnitelmatyössä. Nivelkohtien yhdenmukaistaminen mahdollistaisi nuorelle ehyen oppimispolun koko toisen asteen koulutuksen ajan. Esitys lisäisi myös opiskelijoiden alueellista yhdenvertaisuutta.

Jatko-ohjausveloitteen säätäminen kaikille ammatillisen koulutuksen järjestäjille parantaisi ylioppilastutkinnon ja ammatillisen perustutkinnon suorittaneiden nuorten yhdenvertaisuutta, kun kaikilla tutkinnon suorittaneilla olisi yhtäläinen mahdollisuus saada ohjausta jatko-opintoihin hakeutumiseen tutkinnon suorittamisvuotta seuraavan vuoden aikana. Lisäksi aiempaa systemaattisempi jatko-ohjaus jatko-opintoihin ammatillisen tutkinnon suorittamisen jälkeen voisi lisätä ammatillisen tutkinnon suorittaneiden hakeutumista ja pääsyä korkeakoulutukseen ja sitä kautta parantaa näiden henkilöiden osaamis- ja koulutustasoa.

Oppivelvollisuuden laajentaminen ja siihen sisältyvä toisen asteen koulutuksen maksuttomuus parantaa opiskelijoiden mahdollisuuksia opiskella täysipainoisesti ja suorittaa toisen asteen tutkinto. Maksuton toinen aste mahdollistaisi sen, että nuori voisi opiskella ja suorittaa tutkinnon ilman taloudellisia huolia riippumatta siitä, mikä on perheen taloudellinen tilanne.

Kaikessa toisen asteen koulutuksessa tavoitteena on myös tukea nuoren kehitystä yhteiskunnan jäseniksi ja kehittää valmiuksia elinikäiseen oppimiseen ja itsensä kehittämiseen. Työelämän muutosten ja murrosten nopeutuessa valmius jatkuvaan oppimiseen korostuu. Oppimiskyky ja henkilökohtaisen osaamisen kehittäminen ja johtaminen nousevat tulevaisuuden tärkeiksi yleisiksi kyvyiksi. Uudistuksen työ- ja elämänuraan kohdistuvien vaikutusten osalta painopiste onkin siinä joukossa, joka ei nykyisin siirry toisen asteen koulutukseen perusasteen jälkeen ja jää ilman toisen asteen tutkintoa.

Toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle jäävät nuoret jäävät myös vaille koulutuksen yhteydessä annettavaa oppimiseen ja tulevaisuuden suunnitteluun liittyvää ohjausta. Koulutuksen arviointikeskuksen arvioinnin (2020) mukaan ammatillisen ja lukiokoulutuksen opiskelijat kokevat saavansa hyvin tukea itsetuntemuksen, osallisuuden urasuunnittelutaitojen kehittämiseen. Opiskelijat myös kokivat nykyisen opiskelunsa selkeyttäneen enemmän tulevaisuuden suunnitelmiaan. Koulutukseen osallistumisella on siis työssä ja jatko-

opinnoissa tarvittavien tietojen ja taitojen kehittymisen lisäksi laajempaa vaikutusta työelämään ja yhteiskuntaan kiinnittymiseen. 16- ja 17-vuotiaana koulutuksen ulkopuolella olevat ovat ikätovereitaan keskimäärin heikommassa asemassa läpi elämän. Talouspolitiikan arviointineuvoston raportin mukaan oppivelvollisuusiän nostaminen olisi suoraviivainen, hyvin kohdentuva ja kustannustehokas tapa parantaa tämän ryhmän työmarkkina-asemaa.

Työelämään kiinnittymistä tukee perusopetuksen päättötodistuksen saavuttaminen ja perusopetuksen jälkeisen koulutuksen toisen asteen tutkinnon suorittaminen. Työelämään kiinnittyminen vähentää myös toimeentuloasiakuuden määrää ja kestoja. Erilaisten aktivointitoimenpiteiden lisääntymisestä huolimatta koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle ajautuneita (NEET) nuoria oli Suomessa vuonna 2018 yhä noin 12 prosenttia 20–24-vuotiaiden ikäluokasta, eli noin 38 000 nuorta. NEET-nuorten yhteenkuuluvuuden tunne suomalaisen yhteiskuntaan on muita nuoria löyhempää ja heidän tyytyväisyytensä elämään on kokonaisuudessaan heikkoa.

Oppivelvollisuuden laajentaminen ja toisen asteen koulutuksen maksuttomuus koskisivat ensimmäisen kerran vuonna 2005 syntyneitä ikäluokkaa. Kaikki tätä nuoremmat ikäluokat kuuluisivat laajennetun oppivelvollisuuden ja toisen asteen maksuttomuuden piiriin, mutta tätä vanhemmilla ikäluokilla ei olisi vastaavaa oikeutta maksuttomaan koulutukseen.

Oppivelvollisuuden laajentaminen muuttaisi 16-17-vuotiaiden nuorten asemaa siten, että jatkossa he eivät voisi hakeutua päätoimisesti työelämään heti perusopetuksen päätyttyä, vaan heillä olisi velvollisuus opiskella 18-vuotiaiksi saakka. Oppivelvollisuutta olisi kuitenkin mahdollisuus suorittaa myös oppisopimuskoulutuksena, mikäli koulutuksen järjestäjä ja työnantaja sopivat oppisopimuskoulutuksesta. Perusopetuksen päättävä nuori voisi näin halutessaan siirtyä jatkossakin suoraan työelämään oppisopimuskoulutuksen kautta ja suorittaa samalla toisen asteen tutkinnon.

Koulumatkatukioikeuden laajentamisen lisäksi esitys sisältää myös koulumatkatukea selkeyttäviä ja yksinkertaistavia muutosehdotuksia, jotka vaikuttaisivat kaikkien koulumatkatukea saavien opiskelijoiden asemaan. Esityksen mukainen koko kuukauden tai puolen kuukauden koulumatkatuki yksinkertaistaisi ja selkeyttäisi tuen hakemista ja myöntämistä. Ehdotetun muutoksen myötä tuki voitaisiin myös nykyistä paremmin kohdentaa tosiasiaa kuljettaviin koulumatkoihin. Koulumatkatuen järjestelmämuutokset mahdollistaisivat jatkossa koulumatkatuen sujuvan hakemisen. Koulumatkatuen hakeminen helpottuisi, koska hakemuksen voisi jättää myös verkkopalvelun kautta. Hakeminen myös nopeutuisi, koska hakemusta ei tarvitsisi jättää enää oppilaitoksen tarkistettavaksi ja täydennettäväksi. Koulumatkatuen järjestelmämuutokset mahdollistaisivat myös sen, että koulumatkatuetuja lippuja olisi mahdollista ostaa myös verkkopalvelun kautta.

#### *Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon*

Sukupuolten välillä on nähtävissä eroja oppimistuloksissa, koulutukseen hakeutumisessa sekä koulutuksen keskeyttämisessä. Pisa 2018 tutkimuksen mukaan heikkojen lukijoiden osuus on lisääntynyt maassamme selvästi. Vuonna 2009 heikkoja lukijoita oli 8,1 %, mutta vuonna 2018 jo 13,5 % kaikista oppilaista. Maassamme on siten yhä enemmän nuoria, joiden lukutaito ei riitä opiskeluun ja yhteiskunnassa toimimiseen. Oppilaiden väliset lukutaitoerot olivat vuonna 2018 suuremmat kuin kertaakaan Suomen PISA-tutkimusten historiassa. Oppilaiden välisten erojen kasvusta huolimatta suomalaiskoulujen välinen vaihtelu oli osanottajamaiden pienin, eikä se ole kasvanut verrattuna edelliseen PISA-tutkimukseen. Tytöt ovat edelleen reilusti edellä poikia. Suomessa sukupuolten välinen lukutaidon osaamisero on ollut koko ajan osallistuvien maiden suurimpia, ja on edelleen OECD-maiden suurin. Ero tyttöjen hyväksi oli Suomessa 52 pistettä, kun se OECD-maissa keskimäärin oli 30 pistettä. Pojissa heikkojen lukijoiden määrä on kasvanut vuoden 2009 jälkeen.

Oppilaiden sosioekonomisen taustan vaikutus oppimistuloksiin on myös voimistunut. Vanhempien koulutus, ammatti ja kodin varallisuus eli sosioekonominen tausta olivat kaikissa maissa yhteydessä oppilaiden

lukutaitoon. Suomessa ylimmän ja alimman sosioekonomisen neljänneksen keskimääräinen lukutaitoero oli 79 pistettä, mikä vastaa laskennallisesti noin kahden kouluvuoden opintoja. OECD-maissa vastaava ero oli 88 pistettä. Suomessa sosioekonomisen taustan yhteys oppilaiden osaamiseen voimistui vuodesta 2009, jolloin ero oli 62 pistettä. Oppilaan taustan vaikutuksen kasvaminen johtuu taustaltaan alimman neljänneksen heikentyneistä tuloksista.

Tilastokeskuksen koulutustilastojen mukaan peruskoulun oppilaista 18,8 prosenttia sai tehostettua tai erityistä tukea syksyllä 2018. Tehostetun tuen oppilaista poikia oli 64 prosenttia ja tyttöjä 36 prosenttia. Eri-tyistä tukea saaneista poikia oli 71 prosenttia ja tyttöjä 29 prosenttia.

Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2017 nuorille suunnatun ammatillisen koulutuksen (oppilaitosmuotoisen opetussuunnitelmaperusteisen ammatillisen peruskoulutuksen) opiskelijoita oli 116 166, joista 20 prosenttia oli erityisopiskelijoita. Miesopiskelijoista 20 prosenttia ja naisopiskelijoista 19 prosenttia oli erityisopiskelijoita. Kaiken kaikkiaan erityisopiskelijoista 55 prosenttia oli miehiä. Tilastokeskuksen tilastoissa käytetään käsitettä erityisopiskelija, jolla käytännössä tarkoitetaan erityiseen tukeen oikeutettuja opiskelijoita.

Vuonna 2018 peruskoulun 9. luokan päättäneitä oli 58 000. Lähes kaikki peruskoulun 9. luokan päättäneet hakivat välittömästi jatko-opintoihin ja vain 1 prosentti jätti hakematta. Tytöistä 65 prosenttia haki ensisijaisesti lukioon. Pojista 54 prosenttia haki ensisijaisesti toisen asteen ammatilliseen koulutukseen. Vuonna 2018 lukion opiskelijoista ja ylioppilastutkinnon suorittaneista 58 prosenttia oli naisia. Koko 2000-luvun yli puolet opiskelijoista ja ylioppilastutkinnon suorittaneista on ollut naisia.

Peruskoulun tavalla tai toisella kesken jättäneitä oli lukuvuonna 2018-2019 yhteensä 443. Kaikista koulupudokkaista 43 prosenttia oli tyttöjä. Oppivelvollisuutensa laiminlyöneistä tyttöjä oli 41 ja ilman peruskoulun päättötodistusta eronneista 150.

Tilastokeskuksen koulutustilastojen mukaan miehet keskeyttivät tutkintoon johtavan koulutuksen useammin kuin naiset. Miehistä tutkintoon johtavan koulutuksen keskeytti kokonaan 6,4 prosenttia ja naisista 4,4 prosenttia lukuvuonna 2017-2018. Koulutussektoria naiset vaihtoivat hieman enemmän kuin miehet. Naiset keskeyttivät useimmin ammatillisen koulutuksen.

Sukupuolten välillä on eroa siinä, kuinka suuri osa ikäluokasta jää perusasteen koulutuksen varaan. Perusasteen varassa olevien miesten osuus on kaikissa ikäryhmissä korkeampi kuin naisten osuus. Huolimatta siitä, että koko ikäluokassa toisen asteen koulutuksen varassa olevien osuus on ollut nousussa, on se miehillä laskenut 20—24-vuotiaiden ikäluokassa ja kääntynyt lievään laskuun myös 25—29-vuotiaiden ikäluokassa.

Esityksen arvioidaan lisäävän yhdenvertaisuutta sukupuolten välillä sekä vähentävän syrjäytymisriskiä, koska oppivelvollisuuden laajentaminen vähentää pelkästään perusopetuksen varaan jäävien määrää. Oppivelvollisuuden laajentamisen arvioidaan lisäävän toisen asteen suoritusastetta, koulutuksellista yhdenvertaisuutta sekä vähentävän sukupuolien välistä eroa koulutuksessa ja työelämässä. Oppimiserot vaikuttavat toisen asteen koulutuksen suorittamiseen, joten oppivelvollisuuden laajentaminen tukisi varsinkin miesten perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamista.

#### *Vaikutukset työllisyyteen*

Koulutusasteittaiset työllisyysaste-erot ovat Suomessa kasvaneet 1990-luvun lamassa ja sen jälkeen. Kaikkien koulutustasoryhmien työllisyysasteet laskivat voimakkaasti vuosina 1991-1993, mutta lasku oli pienin korkea-asteen koulutuksen suorittaneilla ja suurin vailla perusasteen tutkintoa olevilla. Koulutustaso oli myös tiiviissä yhteydessä lamasta toipumiseen, työllisyysasteen toipuessa parhaiten korkeasti koulutetuilla, hitaammin toisen asteen tutkinnon suorittaneilla ja jäädessä perusasteen varassa olevilla pysyvästi mata-

lalle tasolle. Myös vuonna 2007 alkanut finanssikriisi vaikutti koulutusasteittaisiin työllisyysasteisiin vastaavat kuin 1990-luvun lama. Keväällä 2020 alkaneen koronapandemian aiheuttaman talouskriisin vaikutusten voidaan ennakoida vastaavan laman ja finanssikriisin vaikutuksia siltä osin, että työllisyyden lasku ja heikko toipuminen koskettavat voimakkaammin matalasti koulutettuja väestöryhmiä, erityisesti pelkän perusasteen koulutuksen varassa olevia. Tämä lisää tarvetta tehokkaille, tutkimusperustaisille toimille perusasteen varaan jäävien nuorten osuuden vähentämiseksi. Jo nykytilanteessa perusasteen ja toisen asteen välinen työllisyysaste-ero on yli 20 prosenttiyksikköä, joten perusasteen varaan jäävien ikäluokkaosuuden lasku kahdeksalla prosenttiyksiköllä nostaisi työllisyysastetta pitkällä aikavälillä yli 1,5 prosenttiyksikköä.

Perusasteen varassa olevien 18-vuotiaiden työura tulee muodostumaan nykyistä odotusarvoa alemmaksi, ellei matalasti koulutettujen työllisyysastetta kyetä nostamaan. Oppivelvollisuuden laajentaminen ja koulutustason nousu vaikuttaisivat työllisyysastetta nostavasti. Kaikki 16-17-vuotiaat nuoret olisivat jatkossa koulutuksen piirissä, eivätkä mahdollisesti työttöminä työnhakijoina tai työllistymistoimien piirissä. Koulutustason nosto myös parantaisi henkilöiden työllistymismahdollisuuksia ja asemaa työmarkkinoilla, mikä nostaisi työllisyysastetta ja vähentäisi työttömyysjaksoja. Nostamalla toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osuutta ikäluokasta oppivelvollisuuden pidentys nostaa koko ikäluokan työllisyysastetta ja pidentää odotetavissa olevien työurien pituutta. Vähentämällä matalasti koulutetun työvoiman tarjontaa se nostaa myös perusasteen varassa olevan aikuisväestön työllisyysastetta. Jos oppivelvollisuuden pidentäminen vähentää perusasteen varaan jäävien osuutta ikäluokasta 8 prosenttiyksikköä, se kasvattaa pitkällä aikavälillä työuran pituutta 0,75 vuodella.

Oppivelvollisuuden laajentaminen on osa hallituksen ohjelmassaan tavoitteeksi asettamaa koulutustason nostoa. Uudistus paitsi vähentää perusasteen varaan jäävien osuutta nuorista, antaa myös edellytyksiä kasvattaa korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden määrää.

#### *Vaikutukset yritystoimintaan*

Koulutustason nostaminen kasvattaisi osaavan työvoiman saatavuutta. Osaavan työvoiman heikko saatavuus on viime vuosina ollut yksi keskeisimpiä tekijöitä, joka on estänyt yrityksiä palkkaamasta lisää henkilökuntaa. Erityisesti voimakkaasti kasvuhakuiset yritykset törmäävät ongelmaan työvoiman saatavuudesta. PK-yritysbarometrin (1/2020) mukaan reilusti yli puolet kaikista pk-yrityksistä kokee osaavan ja yrityksen tarpeita vastaavan työvoiman saatavuuden rajoittavan ainakin jossain määrin yrityksen kasvua.

Maksullisten oppimateriaalien markkinoilla toimii jakelijoita, joita monet kunnat ovat kilpailuttaneet keskitäkseen perusopetuksen materiaalien hankintojaan kustannussäästöjen saavuttamiseksi. Toisen asteen maksuttomuus johtaa samanlaisen järjestelyn yleistymiseen myös lukion ja ammatillisen koulutuksen oppimateriaali- ja oppivälineostoissa. Yhteishankintamenettelyjen ulkopuolelle jäävät kustantajien tarjoamat maksullisilla alustoilla julkaistut digitaaliset materiaalit. Maksuttomien digitaalisten materiaalien jakamisen yleistyminen sekä koulutuksen järjestäjien ja kuntien oppimateriaali- ja oppivälinevalinnat tulevat vaikuttamaan näihin markkinoihin voimakkaasti.

Lukiokoulutuksessa käytetään paljon kaupallisia oppimateriaaleja, jotka opiskelijat nykyisin hankkivat usein omaksi. Lukio-opiskelijat hyödyntävät oppikirjoja ja muuta oppimateriaalia osittain kahdesti: opiskellessaan oppiainetta ja kerratessaan ylioppilastutkintokirjoituksiin. Ammatillisessa koulutuksessa varsinaisia oppikirjoja on käytössä vähemmän ja niitä hankitaan harvoin omaksi. Yksi mahdollisuus vähentää oppikirjakustannuksia olisi hyödyntää nykyistä laajemmin kirjastoja ja mahdollistaa laajemmin etenkin e-kirjojen lainaaminen. Esimerkiksi koulutuksen järjestäjien yhteinen e-kirjasto mahdollistaisi sen, että useamman oppilaitoksen opiskelijat voisivat hyödyntää samoja kirjoja. Tämä edellyttäisi, että kustantajat tuottaisivat nykyistä enemmän e-kirjoja.



Eryteisesti lukiokoulutuksen opiskelijat hankkivat nykyään oppimateriaalit itse valitsemallaan tavalla joko täysin uusina tai kierrätettyinä. Koulutuksen järjestäjillä on kuitenkin jo nykyisin käytössä erilaisia yhteishankintamalleja esimerkiksi oppikirjojen hankkimiseksi. Koulutuksen järjestäjät ovat esimerkiksi voineet kilpailuttaa oppikirjojen hankinnan opiskelijoiden puolesta, jolloin opiskelijoilla on mahdollisuus hankkia oppikirjat tietyiltä toimijoilta etukäteen sovittuun hintaan. Kaikilla koulutuksen järjestäjillä ei tällaisia toimintamalleja kuitenkaan ole. Eryteisesti pienillä paikkakunnilla lukion oppikirjojen myynti on voinut muodostaa merkittävän osan oppikirjoja myyvien toimijoiden liikevaihdosta. Esityksellä on merkittäviä vaikutuksia tällaisten toimijoiden liiketoimintaan, jos oppikirjoja ei enää jatkossa hankittaisi esimerkiksi paikallisilta yrityksiltä.

Koulumatkatukioikeuden laajentaminen vahvistaisi edellytyksiä toimiviin joukkoliikennepalveluihin, koska koulumatkatukea maksetaan ensisijaisesti joukkoliikenteen käytön perusteella. Uudet koulumatkatukiehdot tukisivat liikennepalveluja tarjoavien yritysten kannattavuutta, koska väljemmät koulumatkatuen myöntämisehdot kasvattaisivat koulumatkoihinsa joukkoliikennettä käyttävien opiskelijoiden määrää. Koulumatkatuen omavastuuosuus poistuisi alle 21-vuotiailta opiskelijoilta ja koulumatkat korvattaisiin kokonaan valtion varoista, mikä osaltaan saattaisi lisätä opiskelijoiden käyttämää joukkoliikennettä. Koulumatkatukeen varattavasta määrärahasta suurin osa ohjautuisi kuljetuspalveluita tarjoaville yrityksille joko matkalipun myyjän tai koulutuksen järjestäjän kautta.

#### *Alueelliset vaikutukset*

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen alueellista järjestämistä on tarkasteltu Peruspalvelujen tila 2020 –julkaisussa (Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:26).

Tutkintotavoitteisessa lukiokoulutuksessa oli vuonna 2018 yhteensä 103 400 opiskelijaa, kun mukaan ei lasketa aineopiskelijoita. Lukiokoulutus on luonteeltaan alueellinen palvelu, toisin kuin perusopetus, joka on säädetty kuntien vastuulla olevaksi lähipalveluksi. Vuodesta 2008 vuoteen 2018 lukiokoulutusta antavien oppilaitosten määrä on vähentynyt 65 oppilaitoksella. Samalla ajanjaksolla lukiolaisten määrä on pienentynyt yhdeksän prosenttia. Ylioppilastutkintojen määrä on laskenut kymmenessä vuodessa seitsemän prosenttia.

Aluehallintoviranomaisten tekemän selvityksen mukaan vuonna 2019 koko maassa 15-vuotiaista asui korkeintaan 10 kilometrin päässä lukiosta 84,5 prosenttia ja korkeintaan 30 kilometrin päässä 99,6 prosenttia. Tilanne on pysynyt lähes ennallaan vuodesta 2017. Alueelliset erot ovat suuria. Paras tilanne on Uudella- maalla ja huonoin Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Savon, Lapin ja Kainuun alueella.

Yhteishaun kautta ammatilliseen koulutukseen hakevat pääasiassa peruskoulun tai lukion päättäneet, joilla ei ole aikaisempaa tutkintoa. Yhteishaun kautta haettavan ammatillisen koulutuksen saatavuudessa on alueellisia eroja suhteessa nuorisoiäluokkaan. Kevään 2019 yhteishaussa koko maassa oli laskennallisesti jokaista 16-vuotiasta kohti 0,72 ammatillisen koulutuksen aloituspaikkaa. Maakunnittain paras saatavuus oli Lapissa, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla. Lapissa suhdeluku oli yli yksi ja muissakin yli 0,9. Vähiten aloituspaikkoja suhteessa 16-vuotiaiden ikäluokkaan oli Pohjois-Pohjanmaalla, Uudella- maalla ja Etelä-Karjalassa. Suhdeluku oli näissä hieman yli 0,6. Saatavuudessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Kuntien välillä oli merkittäviäkin eroja ammatillisen koulutuksen aloituspaikkojen määrässä suhteessa nuorisoiäluokkaan. Paras saatavuus oli kaupunkimaisissa kunnissa, jotka menettävät väestöään. Niissä suhdeluku oli yli 1,1. Ammatillista koulutusta on suhdelukujen perusteella huonoiten saatavilla maaseutumaisissa kunnissa verrattuna muuhun Suomeen. Maaseutumaisissa kunnissa suhdeluku oli yli 0,3, mutta osassa kunnista aloituspaikkoja ei ollut yhtään tarjolla. Nopeasti kasvavissa kunnissa suhdeluku on pienempi kuin

muissa vastaavissa kunnissa. Väestöään nopeasti menettävissä kunnissa suhdeluku taas on korkea verrattuna muihin vastaaviin kuntiin. Tilaston perusteella näyttäisikin siltä, ettei aloituspaikkojen määrissä ole riittävästi reagoitu väestön muutoksiin. Lisäksi tilaston perusteella ammatillista koulutusta ei ole yhtä hyvin saatavilla maaseutumaisissa kunnissa verrattuna muuhun Suomeen.

Aluehallintoviraston raportissa todetun mukaan ammatillisen koulutuksen saavutettavuus voi kuitenkin käytännössä olla edellä esitettyjä tilastoja parempaa, sillä tilasto kuvaa lähinnä oppilaitosten toimipisteiden sijaintia. Koulutusta voidaan järjestää myös työpaikoilla oppisopimus- ja koulutusopimuksella, jolloin sitä voidaan toteuttaa myös kunnissa, joissa oppilaitoksella ei ole toimipistettä. Lisäksi digitaaliset oppimisympäristöt mahdollistavat opiskelun paikasta riippumatta.

Vähintään kolmen koulutusalan ammatillisen koulutuksen opetuspaikka oli vuonna 2019 enintään 10 kilometrin etäisyydellä 85,3 prosentilla 15-vuotiaiden ikäluokasta ja enintään 30 kilometrin etäisyydellä 96,4 prosentilla 15-vuotiaiden ikäluokasta. Saavutettavuus vaihteli kuitenkin maakunnittain, 10 kilometrin sisällä Uudenmaan 93 prosentista Pohjanmaan 46 prosenttiin.

Tarkastelemalla perusopetuksen päättäneiden välitöntä sijoittumista (2018) kuntatyypeittäin ilmenee, että sijoittuminen lukio-opintoihin on huomattavasti koko maan keskiarvoa (53,1 %) yleisempää nopeasti kasvavissa kunnissa. Ammatilliseen koulutukseen sijoittuminen on keskiarvoa (40,8 %) yleisempää väestöään nopeasti menettävissä kunnissa. Peruskoulun lisäopetus on muuta maata selvästi yleisempää nopeasti kasvavissa kunnissa. Sen sijaan valmistavaan tai valmentavaan koulutukseen jatkamisen osalta ei kuntatyypeittäin ole havaittavissa merkittäviä eroja.

Ammatillisen tutkinnon suorittaneiden työllistyminen on parantunut tilastovuodesta 2015 eteenpäin sekä ammatillisen perustutkinnon että ammatti- tai erikoisammattitutkinnon suorittaneilla. Vuonna 2017 edellisenä vuonna opetussuunnitelmaperusteisen ammatillisen perustutkinnon suorittaneista 71 prosenttia oli joko työllistynyt tai siirtynyt jatko-opintoihin. Vuonna 2015 vastaava osuus oli 66 prosenttia. Ammattitutkinnon suorittaneista 86 prosenttia ja erikoisammattitutkinnon suorittaneista 96 prosenttia oli joko työllistynyt tai siirtynyt jatko-opintoihin. Työllistymisessä ja jatko-opintoihin siirtymisessä on alueellisia eroja tutkinnon suoritusmaakunnan mukaan ja siinä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia vuodesta 2015. Opetussuunnitelmaperusteisen ammatillisen perustutkinnon suorittaneista paras tilanne oli edelleen Pohjanmaalla, Päijät-Hämeessä, Uudellamaalla ja Pohjois-Savossa ja huonoin tilanne Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa. Jatko-opintoihin siirryttiin eniten edelleen Kainuussa ja vähiten Uudellamaalla.

Oppivelvollisuuden laajentaminen toteutetaan voimassa olevien päätösten mukaisella koulutustarjonnalla. Arviossa on otettava huomioon myös ikäluokkien koossa ja toisen asteen koulutuksen tarjonnassa tapahtuvat muutokset. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan 16-vuotiaiden ikäluokka tulee kasvamaan vuoteen 2025 mennessä yli 4 600 henkilöllä vuoteen 2019 verrattuna. 16-vuotiaiden määrä tulee kasvamaan lähes kaikissa kunnissa lukuun ottamatta väestöään nopeasti menettäviä kuntia. Tilanne muuttuu pidemmällä aikavälillä, sillä vuoteen 2040 mennessä 16-vuotiaiden määrä tulee laskemaan yli 10 000 henkilöllä vuoteen 2019 verrattuna. 16-vuotiaiden määrä tulee laskemaan kaikissa muissa kunnissa paitsi niissä suurissa kaupungeissa, joiden väestö kasvaa nopeasti.

Koska lukiokoulutuksen tarjonnan laajuutta ei säädellä, on oppivelvollisuuden pidentämisen yhteydessä toteutuvan koulutustarjonnan laajuus arvioitava toteutuneen koulutustarjonnan perusteella. 35 481 perusopetuksen samana vuonna päättäneitä aloitti vuonna 2018 lukiokoulutuksen. Määrä sisältää sekä nuorten että aikuisten lukiokoulutuksen. Lukiokoulutuksen kokonaistarjonta on pitkään ylittänyt merkittävästi lukiokoulutuksen aloittajien määrän.

Koska lukiokoulutuksen aloittajien määrää ei ole rajoittanut koulutuksen tarjonta vaan hakijoiden määrä, voidaan koulutustarjonnan vuonna 2021 arvioida riittävän sille osuudelle perusopetuksen päättäneistä,

jotka lukiokoulutukseen hakeutuvat ja jotka täyttävät lukioiden opiskelijavalinnassaan asettaman vähimmäistason. Jos nuorten lukiokoulutuksen tarjonta suhteessa perusasteen päättävään ikäluokkaan säilyy vuoden 2018 tasolla, sen laajuus olisi vuonna 2021 noin 38 100 aloituspaikkaa. Jos perusasteelta lukioon siirtyvien määrä säilyisi vuonna 2021 vuoden 2018 tasolla, aloittaisi lukiossa vuonna 2021 noin 32 239 laajenevan oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa, suoraan perusasteelta siirtyvää aloittajaa.

Lukiokoulutuksen tarjonta voi myös supistua kuntien päätöksillä, koska lukiokoulutuksen tarjontaa ei säädellä valtakunnallisesti. Lukiokoulutusta pidetään alueellisesti tärkeänä, joten olennaisia muutoksia lukiokoulutuksen tarjonnassa ei ole odotettavissa, jos kuntien lukiopolitiikka ei muutu merkittävällä tavalla. Koska lukiokoulutuksessa koulutustarjonta on voimakkaasti ylittänyt saatavilla olevien opiskelijoiden määrän, lukiokoulutuksen tarjonnan vähentäminen ei vähentäisi vastaavasti lukiokoulutuksen aloittaneiden määrää. Vasta lukiokoulutuksen tarjonnan supistuminen noin neljänneksellä riittäisi saamaan aikaan tilanteen, jossa aloituspaikkatarjonta alkaisi rajoittaa ensisijaisten hakijoiden pääsyä lukiokoulutukseen.

Ammatillisen koulutuksen aloituspaikkojen tarjontaa ei säädellä suoraan, vaan ammatillisen koulutuksen järjestäjät päättävät vapaasti koulutustarjontansa jakautumisesta eri kohderyhmille, eri tutkintoihin ja eri koulutuksiin järjestämislupansa ja vuotuisessa suoritepäätöksessä päätettyjen tavoitteellisten opiskelijavuosien puitteissa. Valtion vuosien 2018–2020 talousarviossa päätetty ammatillisen koulutuksen opiskelijavuosien enimmäismäärä on vaihdellut 177 000:sta 180 000:een. Ammatillisen koulutuksen talousarvion mukainen opiskelijavuosimäärä ei kuitenkaan ole ollut kaikilta osin täysimääräisesti käytössä, vaan osa koulutuksen järjestäjistä on jäänyt eri syistä alle suoritepäätöksessä päätetyn tavoitteellisen opiskelijavuosimääränsä. Tästä syystä opetus- ja kulttuuriministeriö teki vuoden 2020 varsinaisessa suoritepäätöksessä tavoitteellisten opiskelijavuosien uudelleenkohdennuksia koulutuksen järjestäjien kesken. Lisäksi ministeriö tekee tarvittavat tarkistukset järjestämislupien opiskelijavuosien vähimmäismääriin vuoden 2020 jälkipuolella ennen varainhoitovuoden 2021 rahoituksesta päättämistä.

Ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta ja työhön ja itsenäiseen elämään valmentavaa koulutusta järjestetään suoritepäätöksellä myönnetyn tavoitteellisten opiskelijavuosien puitteissa. Koulutuksen järjestäjä voi siis opiskelijavuosimäärän sisällä päättää tarjoamansa koulutuksen jakautumisesta tutkintotavoitteiseen koulutukseen ja valmentavaan koulutukseen.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjien vuosina 2018–2020 yhteishakuun ilmoittaman aloituspaikkatarjonnan perusteella voidaan arvioida, että vuonna 2021 ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa olisi yhteishaussa haettavana hieman yli 42 000 aloituspaikkaa olettaen, että valtion talousarviossa päätettävä opiskelijavuosien enimmäismäärä pysyy suunnilleen nykyisellä tasolla. Jatkuvan haun kautta avautuvaa ammatillisen perustutkintokoulutuksen aloituspaikkatarjontaa ei voi ennalta arvioida, sillä se määräytyy pitkälti kysynnän mukaan. Ammatillisen koulutuksen järjestäjällä on lakisääteinen velvollisuus huolehtia siitä, että se vastaa järjestämisluvassa määrätyn toiminta-alueen osaamistarpeisiin ja järjestää osaamistarpeen mukaisesti tutkintoja ja koulutusta toiminta-alueellaan. Näin ollen ammatillisen koulutuksen järjestäjät suuntaavat yhteishaun jälkeen käyttämättä olevan koulutuspaikkatarjontansa ensisijaisesti toiminta-alueensa työ- ja elinkeinoelämän ja väestön osaamistarpeiden mukaisesti. Lisäksi ne ovat pyrkineet turvaamaan sen, että etenkin vailla toisen asteen tutkintoa oleville hakijoille löytyy koulutuspaikka. Myös ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä kannustaa tähän. Edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida ammatillisen koulutuksen koulutustarjonnan vuonna 2021 riittävän sille osuudelle perusopetuksen päättäneistä, jotka hakeutuvat ammatilliseen koulutukseen ja täyttävät kyseistä tutkintoa tai koulutusta koskevat opiskelijavalinnan perusteet.

Koulumatkatukioikeuden laajentamisella edistettäisiin ensisijaisesti joukkoliikenteen käyttöä ja samalla liikenneturvallisuutta ja kestävästä kehitystä. Tarve joustaviin ja yhdisteltäviin liikennejärjestelyihin ja moni-

käyttöisiin lipputuotteisiin kasvaisi, koska opiskelijalla voisi olla monenlaisia oppimisympäristöjä. Jos joukkoliikennettä ei ole tarjolla, se otettaisiin koulumatkatukijärjestelmässä huomioon maksamalla tukea koulutuksen järjestäjälle kuljetuspalvelun järjestämiseksi tai opiskelijalle itselle hänen kulkiessaan omalla matkustustavalla. Oman matkustustavan käyttö tulee lisääntymään, jos linja-autoliikenteen yleiset toimintaedellytykset heikkenevät. KELASTA LISÄÄ TEKSTIÄ TULOSSA.

## **12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

Perustuslain 16 §:n 1 momentissa säädetään sekä oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen että oppivelvollisuudesta. Momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Perusoikeusuudistuksessa hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perustelujen mukaan maksuttomaksi perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu perusopetukseen. Opetuksen ohella on myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen oltava ilmaisia. Lisäksi perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) katsonut, että maksuttomuus kattaa myös tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon. Nykyinen oppivelvollisuus voidaan ymmärtää yhtenä keskeisenä taakkeena toteuttaa lasten perusoikeus saada maksutonta perusopetusta. Oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta (HE 309/1993 vp). Yhteiskunnan muuttuessa, kun sekä elämässä tarvittavat taidot että työnteko ja elinkeinon harjoittaminen vaativat aikaisempaa enemmän taitoja valmiuksia uuden omaksumiseen, tulisi oppivelvollisuuden sisältöä pystyä tarkastelemaan laajempänä kokonaisuutena kuin ainoastaan perusopetuksena siten kuin siitä perusopetuslaissa säädetään.

Nykyisin niin sanottu toiseen asteen koulutus, lukio- ja ammatillinen koulutus, kuuluvat perustuslain 16 §:n 2 momentin piiriin. Edellä mainitun momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Lukio- ja ammatillinen koulutus ovat tällä hetkellä julkisesti rahoitettuja siten, että opetustoiminta ja kouluruokailu ovat opiskelijoille maksuttomia. Opiskelijalle on mahdollisuus opinto- ja koulumatkatukeen, mutta oppimateriaalit eivät kuulu maksuttomuuden piiriin. Lukio- tai ammatillisessa koulutuksessa opiskelija voi saada myös opintorahan oppimateriaalilisää, jos hänen vanhempansa ovat pienituloisia. Tietyissä tapauksissa opiskelijalla on myös mahdollisuus asumistukeen. Lapsen elatuksesta annetun lain mukaan lapsen oikeus saada elatusta vanhemmiltaan päättyy, kun hän täyttää kahdeksantoista vuotta. Vanhemmat vastaavat lapsen koulutuksesta aiheutuvista kustannuksista myös sen jälkeen, kun lapsi on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, mikäli se harkitaan kohtuulliseksi.

Perustuslain mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla eli voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti perusopetuslaissa. Perusopetuslain mukaan oppivelvollisen on osallistuttava perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot. Oppivelvollisuus on siis säädetty velvollisuudeksi hankkia tietyntasoinen osaaminen, ei koulupakoksi eli velvollisuudeksi osallistua koulutukseen. Vastaavaa periaatetta noudatettaisiin myös oppivelvollisuuden laajentumassa koskemaan toisen asteen koulutusta. Myös lukion oppimäärää ja ammatillista tutkintoa olisi mahdollisuus suorittaa halutessaan itsenäisesti opetukseen osallistumatta.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen, joka oppivelvollisuuden laajentuessa tulkitaan oikeudeksi maksuttomaan oppivelvollisuuskoulutukseen. Perusopetuksen mukaista oppivelvollisuuden suorittamista koskevassa oikeuskäytännössä on tulkittu, että jos oppivelvollinen ei osallistu kunnan järjestämään perusopetukseen, vaan suorittaa oppivelvollisuuttaan niin sanotussa kotikoulussa, kunta ei ole velvollinen järjestämään oppivelvolliselle perusopetuslain mukaisia etuuksia ja palveluja. Myöskään oikeutta maksuttomiin oppimateriaaleihin ja työvälineisiin, maksuttomaan ruokailuun ja opiskeluholon palveluihin ei ole. Tämän ei ole tulkittu loukkaavan perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta eikä perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaista subjektiivista oikeutta maksuttomaan perusopetukseen,

koska jokaisella oppivelvollisella on halutessaan mahdollisuus osallistua kunnan järjestämään maksuttomaan perusopetukseen. Myöskään tilapäisesti ulkomailla asuvilla oppivelvollisilla ei ole katsottu olevan oikeutta saada käyttöönsä oppimateriaaleja maksuttomasti.

Oppimateriaalit eivät nykyisin kuulu lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa maksuttomuuden piiriin. Koulumatkatukea voi saada yli 10 kilometrin yhdensuuntaiseen koulumatkaan, mutta koulumatkatukeen sisältyy aina omavastuuosuus. Esityksen tarkoituksena on oppivelvollisuutta laajennettaessa lisätä maksuttomuuden piiriin myös oppimateriaalit ja yhtenäistää oikeus maksuttomiin koulumatkoihin vastaamaan nykyisen oppivelvollisuuskoulutuksen eli perusopetuksen käytäntöjä. Lisäksi oikeus opiskeluhooltoon laajennettaisiin koskemaan kaikkea oppivelvollisuuskoulutusta.

Poikkeuksia oppimateriaalin maksuttomuuteen voisi olla sellaista erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa, kuten erityislukioissa tai erityistaitoja painottavissa ammatillisissa tutkinnoissa, joissa opiskelijat tai heidän huoltajansa edelleen hankkisivat omalla kustannuksellaan esimerkiksi sellaisia urheiluvälineitä tai soitininstrumentteja, jotka opiskelun jälkeen jäävät opiskelijan haltuun ja käytettäväksi jatko-opiskeluissa tai työnteossa taikka muussa toiminnassa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi Helsingin eurooppalaisesta koulusta (PeVL 20/2007 vp) katsonut, että oppivelvollisuuden piiriin kuuluvilta lapsilta voidaan periä materiaalimaksuja, kun koulu on perustettu erityiseen tarkoitukseen eikä merkitse puuttumista oppivelvollisten oikeuteen saada maksutonta opetusta. Erityisenä tarkoituksena Helsingin eurooppalaisen koulun perustamisen osalta oli Suomeen sijoitetun EU:n kemikaaliviraston henkilöstön lasten koulutus.

Perusopetuksessa noudatetaan lähikouluperiaatetta, jonka mukaisesti kunta osoittaa oppivelvolliselle lähikoulun siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Oppivelvollisuuden laajentuessa toisen asteen koulutukseen ei vastaavaa lähikouluperiaatetta ole mahdollisuutta noudattaa, vaan jokaisella oppivelvollisella olisi vapaa hakeutumisoikeus siihen oppilaitokseen, jonka hän katsoo kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti hänelle parhaiten soveltuvaksi koulutusmuodoksi. Oppivelvollisuus toisen asteen koulutuksessa toteutettaisiin siten, että perusopetuksen jälkeen oppivelvollisilla olisi lakiin perustuva hakeutumisvelvollisuus laissa mainittuihin koulutuksiin, joissa oppivelvollisuutta voisi suorittaa. Edellä mainittuun hakeutumisvelvollisuuteen liittyy julkisen vallan velvollisuus varmistaa se, että tarjolla on riittävästi koulutuspaikkoja perusopetuksesta toiselle asteelle siirtyville. Lukiolain 4 §:n 3 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön on lupien myöntämistä koskevan päätöksenteon yhteydessä varmistettava lukiokoulutuksen riittävä valtakunnallinen ja alueellinen saatavuus. Vastaavasti on säädetty ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 28 §:n 3 momentissa jätetty myös uuden valmentavan koulutuksen järjestämislupien osalta ehdotetaan vastaavaa säännöstä. Lain säännökset velvoittavat siis valtiovaltaa varmistamaan järjestämislupien myöntämisessä myös laajennettuun oppivelvollisuuteen kuuluvan tutkintotavoitteisen sekä tutkintotavoitteiseen koulutukseen valmentavan koulutuksen riittävän alueellisen ja valtakunnallisen saatavuuden.

Koulutustarjontaa on tarkasteltava perustuslain 16 §:n lisäksi myös 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja 17 §:ssä säädetyn kielellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Asialla on lisäksi merkitystä arvioitaessa lapsen oikeuksista annetun YK:n yleissopimuksen (SopS 60/1991) 9 artiklan toteutumista. Artiklan mukaan lasta ei saisi erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti. Arvioiden mukaan koulutustarjontaa on alueellisesti ja valtakunnan tasolla siten, että jokaisella oppivelvollisella on mahdollisuus päästä toisen asteen koulutukseen ja myös riittävässä määrin valita opiskelupaikka kiinnostuksen kohteidensa mukaisesti. Ei kuitenkaan voida taata, että jokainen oppivelvollinen pääsisi juuri esimerkiksi siihen erityislukioon tai opiskelemaan jotain tiettyä ammattialaa. Tämän ei kuitenkaan voida katsoa vaarantavan perustuslain mukaista yhdenvertaisuutta ja oikeutta saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti koulutusta, kunhan erilaista koulutustarjontaa on riittävästi saatavilla ja saavutettavissa.

Lukiokoulutusta on tarjolla kattavasti maanlaajuisesti ja pääsääntöisesti lähellä oppivelvollisen kotia. Ammatillista koulutusta sen sijaan järjestetään alueellisen ja valtakunnallisen koulutustarpeen mukaisesti, joten oppivelvollisen kiinnostuksen kohteiden mukaista ammatillista koulutusta ei aina järjestetä oppivelvollisen kotipaikkakunnalla, mikä saattaa tarkoittaa pitkiä koulumatkoja tai muuttamista oppilaitoksen sijaintipaikkakunnalle. Vapaa hakeutumisosoikeus merkitsee myös sitä, että suosituissa lukioissa ja ammatillisten oppilaitosten koulutusaloilla opiskelijaksi otettavien määrää joudutaan karsimaan. Lukiolaissa ja ammatillisessa koulutuksessa annetussa laissa säädetään, että opiskelijavalinnassa on noudatettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Yhteishaussa noudatettavista valintaperusteista säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksilla. Vapaa hakeutumisosoikeus ja yhdenvertaiset valintaperusteet turvaavat perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisen kohtelun sekä 16 §:n 2 momentissa jokaiselle turvatun oikeuden yhtäläiseen mahdollisuuteen saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta.

Toisen asteen koulutusta on tarjolla sekä suomen että ruotsin kielellä, ruotsinkielisen koulutuksen painotuksessa niille seuduille, joissa asuu äidinkieleltään ruotsin kielistä väestöä. Erityistä tukea on tarjolla yhtäläisesti kaikissa ammatillisissa oppilaitoksissa, mutta vaikeasti vammaisille järjestettävää koulutusta järjestetään vain tietyissä tähän erikoistuneissa oppilaitoksissa. Myös vaikeasti vammaisille tarkoitettua koulutustarjontaa on eri puolilla Suomea, mutta pienen kohdejoukon ja koulutuksen järjestämiseen liittyvän erityisosaamisen vuoksi tätä koulutusta ei aina ole tarjolla oppivelvollisen kotipaikkakunnalla. Vaikeasti vammaisille tarkoitetuissa oppilaitoksissa on tarjolla asuntolapalveluita, mutta koulutukseen osallistuminen saattaa merkitä tarvetta muuttamiseen pois kotipaikkakunnalta.

Oppivelvollisuuden laajentaminen perustuisi ensisijaisesti hakeutumisvelvollisuuteen ja vapaaseen hakeutumisosoikeuteen. Jos oppivelvollinen ei kuitenkaan vapaaehtoisesti hakeutuisi koulutukseen, hänelle osoitetaisiin opiskelupaikka oppivelvollisuuden suorittamiseksi. Opiskelupaikka osoitettaisiin tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa, joten opiskelupaikan osoittamisessa ei otettaisi kantaa siihen, minkä tyyppiseen toisen asteen koulutukseen henkilön olisi kykijensä perusteella osallistuttava. Opiskelupaikan osoittamisessa otettaisiin huomioon opiskelupaikan sijainti, oppivelvollisen erityisen tuen tarve sekä kielelliset oikeudet.

Vapaa hakeutumisosoikeus asettaa myös perustuslain mukaisen oikeuden maksuttomaan oppivelvollisuus-koulutukseen toisenlaiseen tarkasteluun kuin perusopetuksen osalta. Oppivelvollisuuslakiin ehdotetaan vastaavaa säännöstä, jonka mukaan pitkän koulumatkan omaavilla henkilöillä olisi oikeus maksuttomaan majoitukseen ja viikonloppumatkoihin suorittaessaan oppivelvollisuuttaan kotiaan lähimmässä oppilaitoksessa. Tällä sääntelyllä turvattaisiin perustuslain edellyttämä oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuus kaikissa tilanteissa. Ei kuitenkaan voida edellyttää, että opiskelijan käyttäessä vapaata hakeutumisosoikeutta esimerkiksi kaikki asumiskustannukset olisivat aina maksuttomia. Jos oppivelvollinen vapaaehtoisesti hakeutuu sellaiseen oppilaitokseen, jonne kulkeminen päivittäin kotoa käsin ei ole mahdollista, oppivelvollisella olisi oikeus yleiseen asumistukeen sitä koskevien säännösten mukaisesti. Lisäksi erityisesti harvaan asutuissa maakunnissa sijaitsevista oppilaitoksista on usein mahdollisuus asua oppilaitoksen maksuttomassa asuntolassa.

Esityksessä ehdotetaan oppimateriaalien ja koulumatkojen maksuttomuus laajennettavaksi koskemaan koko toisen asteen tutkintoa, ei ainoastaan laajennettuun oppivelvollisuuteen kuuluvaa koulutusta. Eräät oikeudet, kuten aikuisten lukiokoulutuksen ja ammattitutkinnon oikeus opiskeluhoitoon, rajattaisiin kuitenkin koskemaan vain oppivelvollisia. Tällä toteutettaisiin perustuslain edellyttämä oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuus. Nämä rajaukset koskisivat sellaisia koulutusmuotoja, jotka pääsääntöisesti on tarkoitettu muille kuin oppivelvollisikäisille opiskelijoille, mutta joiden kuitenkin on katsottu tietyissä tilanteissa soveltuvan myös oppivelvollisille. Näiden koulutusten osalta oppivelvolliset opiskelijat olisivat tiettyjen etuuksien osalta paremmassa asemassa kuin muut vastaavan koulutusmuodon opiskelijat. Tämä katsottaisiin kuitenkin perustuslaissa tarkoitetuksi hyväksyttäväksi perusteeksi poiketa iän perusteella henkilöiden

yhdenvertaisesta kohtelusta, koska sillä varmistettaisiin toisen perustuslaissa taatun oikeuden eli maksuttoman oppivelvollisuuskoulutuksen toteutuminen.

Esityksessä ehdotetaan, että oppivelvollisuuden laajentaminen tulisi voimaan syksystä 2021 lähtien ja koski ensimmäisen kerran keväällä 2021 perusopetuksen päättäviä nuoria. Tätä aiemmin perusopetuksen päättäneet eivät tulisi oppivelvollisiksi, eikä heillä myöskään olisi oikeutta maksuttomaan toisen asteen koulutukseen. Esitys asettaisi siis henkilöt erilaiseen asemaan iän perusteella saada maksutonta koulutusta, mutta kohtelisi kuitenkin yhdenvertaisesti kaikkia lain voimaantulon jälkeen perusopetuksen päättäviä henkilöitä. Merkittäviä lainsäädännöllisiä uudistuksia toteutetaan usein siten, että vaikutukset kohdistuvat tietystä ikäluokasta eteenpäin, jos vaikutuksia ei ole mahdollista tai perusteltua kohdentaa kaikkiin ikäluokkiin. Esimerkkinä tällaisesta sääntelystä ovat esimerkiksi työeläkejärjestelmään tehdyt uudistukset. Tällaisen sääntelyn ei katsota olevan perustuslain edellyttämän yhdenvertaisuuden vastaista.

Esityksessä ehdotetaan, että oppivelvollisuus päättyisi henkilön 18-vuotissyntymäpäivään. Oppivelvollisuus kuitenkin alkaisi sen lukuvuoden alussa, jona henkilö täyttää seitsemän vuotta, joten oppivelvollisuuden ajallinen kesto voisi vaihdella lähes vuodella siitä riippuen, mihin aikaan kalenterivuodesta henkilö täyttää 18 vuotta. Opiskelijan oikeus maksuttomaan koulutukseen ei kuitenkaan päättyisi oppivelvollisuuden päättymiseen, vaan jatkuisi yhdenvertaisesti tämän jälkeen. Toisen asteen koulutuksen maksuttomuutta koskevat säännökset mahdollistaisivat kaikille perusopetuksen päättävälle mahdollisuuden suorittaa toisen asteen tutkinto maksuttomasti. Maksuttomuuden määräajassa otettaisiin huomioon myös erilaiset olosuhteisiin liittyvät pidennysperusteet.

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Oikeudella valita asuinpaikkansa on liittymäkohta oppivelvollisten alueelliseen koulutustarjontaan. Oikeutta valita asuinpaikkansa pyritään turvaamaan riittävän laajalla oppilaitosten verkolla ja kuljetuksen tukemisella. Ottaen huomioon lukio- ja ammatilliseen koulutukseen siirtyvien opiskelijoiden ikä ja oppilaitosrakenne, ei voida lähteä siitä lähtökohdasta, että yksittäisten perusopetuslain mukaisesta koulutuksesta eteenpäin jatkavien oppivelvollisten takia oppilaitosverkon alueelliselle kattavuudelle asetettaisiin kunnittain järjestämisvelvollisuus. Liikkumisvapautta ja asuinpaikan valintaa turvaavat toisaalta perusopetuksen jälkeen vapaa hakeutumisoikeus. Edellä mainituilla oikeuksilla on kasvavaa merkitystä silloin kun nuori on lähestymässä täysi-ikäisyyttä.

Oppivelvollisuudella on vaikutusta perustuslain 18 §:ssä säädettyyn oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Alle 18 –vuotiaiden mahdollisuudet tehdä täysipainoisesti töitä tai harjoittaa elinkeinotoimintaa vaikeutuvat nykytilaan verrattuna kun oppivelvollisuus laajenee. Toisaalta ennen täysi-ikäisyyttä lapset ovat vanhempiensa elatusvelvollisuuden piirissä ja alaikäisenä elinkeinotoiminnan harjoittamiseen kohdistuu jo nykyisellään rajoituksia. Oppivelvollisuutta on mahdollisuus suorittaa myös oppisopimuskoulutuksena. Oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa kaikilla koulutusasteilla, kaventaa oppimiseroja sekä lisätä koulutuksellista tasa-arvoa. Tämä edesauttaa jatkossa toimeentulon hankkimista henkilön valitsemalla tavalla ja samalla monipuolistaa henkilön mahdollisuuksia toimeentulon hankkimiseen. Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle osoitettua velvollisuutta pyritään esityksen mukaisesti toteuttamaan siten, että oppivelvollisuuden laajentaminen turvaa sivistyksellisten oikeuksien lisäksi myös muiden perusoikeuksien toteutumista

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 60/1991) on aikaisemmin mainitun 9 artiklan lisäksi merkityksellinen oppivelvollisuutta laajennettaessa. Yleissopimuksessa lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapsen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Yleissopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot: a) tekevät pakolliseksi perusasteen koulutuksen, jonka tulee olla maksutta kaikkien saatavilla; b) tukevat erilaisten keskiasteen koulutusmuotojen kehittämistä, mukaan lukien opinto-

ja ammatinvalinnanohjaus, saattavat ne jokaisen lapsen ulottuville ja ryhtyvät tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin, kuten maksuttoman opetuksen käyttöönottamiseen ja taloudellisen tuen antamiseen sitä tarvitseville; c) saattavat kaikin tarkoituksenmukaisin keinoin korkea-asteen koulutuksen kaikkien ulottuville heidän kykyjensä perusteella; d) tuovat opetukseen ja ammattikoulutukseen liittyvän tiedon ja ohjauksen kaikkien lasten saataville ja ulottuville sekä e) ryhtyvät toimenpiteisiin koulunkäynnin säännöllisyyden edistämiseksi ja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi. Myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) 13 artiklassa ja Unescon yleissopimuksessa syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 908/1971) 4 artiklassa on määräyksiä oikeudesta alkeisopetuksen tekemisestä ilmaiseksi ja pakolliseksi sekä toisen asteen opetuksen tekemisestä yleisesti saavutettavaksi ja mahdolliseksi kaikille. Edellä mainittuja yleissopimusten, erityisesti YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista, tavoitteet ovat saavutettavissa oppivelvollisuuden laajentamisella.

Vammaisten oikeuksia koskevassa yleissopimuksen (SopS 27/2016 vammaisyleissopimus) 24 artiklassa on määräyksiä koulutuksesta. Artiklan 2 kohdassa sopijavaltioille asetetaan velvollisuus varmistaa muun muassa se, että vammaisia henkilöitä ei suljeta yleisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelle vammaisuuden perusteella ja ettei vammaisia lapsia suljeta maksuttoman ja pakollisen ensimmäisen asteen tai toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle vammaisuuden perusteella. lisäksi vammaisten henkilöiden tulee päästä katta-vaan, laadukkaaseen ja maksuttomaan ensimmäisen asteen sekä toisen asteen koulutukseen yhdenvertaisesti muiden kanssa niissä yhteisöissä, joissa he elävät. Vammaisia henkilöitä varten tulee tehdä heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaiset kohtuulliset mukautukset. Yleissopimuksen 24 artiklassa asetetaan useita muitakin erityisvelvoitteita sopijavaltioille koulutuksen alalla. Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) sisältää yleiset velvollisuudet, jotka koskevat myös koulutuksen järjestäjiä, yhdenvertaisuuden edistämisestä, syrjinnän kiellosta, positiivisesta erityiskohtelusta ja kohtuullisista mukautuksista vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Tämän lisäksi myös koulutusala-kohtaisissa laeissa otetaan vammaiset huomioon. Myös vammaiset kuuluisivat oppivelvollisuuden laajentamisen piiriin. Lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa heidän tarvitsemansa erityisjärjestelyt voidaan järjestää nykyisen lainsäädännön puitteissa.

Lakiin vapaasta sivistystyöstä esitetään oppivelvollisuuden piiriin kuuluvien opintojen osalta, että laissa säädettäisiin nykyistä tarkemmin opiskelijaksi ottamisesta, opintojen sisällöstä sekä opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista, jotta perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturva toteutuisi.

Esityksessä ehdotetaan, että oppivelvollisen jäädessä ilman opiskelupaikkaa, olisi oppivelvollisen asuinkunnalla velvollisuus ohjata ja tukea häntä opiskelupaikan hankkimisessa sekä viimekädessä osoittaa oppivelvolliselle koulutuspaikka. Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien tehtävistä säädetään lailla. Oppivelvollisuuslaissa laajenisi kunnan velvollisuus nykyisestä perusopetuslain mukaisesta valvontavastuusta koskemaan laajenevaa oppivelvollisuusaikaa siihen saakka, kunnes opiskelija täyttää 18 vuotta. Perustuslain 121 §:stä johtuu myös tarve kunnan velvollisuuksista säädettyä huolehtia kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (PeVL 29/2009 vp, PeVL 50/2005 vp, PeVL 20/2004 vp).